# CUADERNOS
## historia 16

# La reforma agraria en España

Manuel Pérez Yruela




239

175 ptas



INFORMACION Y REVISTAS, S. A.
PRESIDENTE: Juan Tomás de Salas.
DIRECTOR GENERAL: José Luis Samaranch.
DIRECTOR: David Solar.
SUBDIRECTOR: Javier Villalba.
COORDINACION: Asunción Doménech.
REDACCION: Isabel Valcárcel, José María Solé Mariño y Ana Bustelo.
SECRETARIA DE REDACCION: Marie-Loup Sougez.
CONFECCION: Guillermo Llorente.
FOTOGRAFIA: Juan Manuel Salabert.
CARTOGRAFIA: Julio Gil Pecharromán.
Es una publicación del GRUPO 16.
REDACCION Y ADMINISTRACION: Madrid: Hermanos García Noblejas, 41, 6.° 28037 Madrid. Teléfonos 407 27 00-407 41 00.
Barcelona: Paseo de San Gervasio, 8, entresuelo. 08021 Barcelona. Teléfono 418 47 79.
SUSCRIPCIONES: Hermanos García Noblejas, 41. 28037 Madrid. Teléfonos 268 04 03 - 02.
PUBLICIDAD MADRID: Pilar Torija.
IMPRIME: MELSA.
DISTRIBUYE: SGEL. Polígono Industrial. Avenida Valdeparra, s/n. 28000 Alcobendas (Madrid).
Depósito legal: M. 41.536. — 1985.



*Con el patrocinio cultural de la Junta de Andalucía*



*Limpieza de uva de mesa en los años veinte*

# Indice

## LA REFORMA AGRARIA EN ESPAÑA

Por Manuel Pérez Yruela
*Instituto de Estudios Sociales Avanzados CSIC.*

**La Reforma en la II República** .............. 10
**La época franquista** ........................ 18
**La Reforma Agraria andaluza de 1984** ..... 23
**Bibliografía** .................................. 31
**Textos** ......................................... I-VIII

# La Reforma Agraria en España

**Manuel Pérez Yruela**
Instituto de Estudios Sociales Avanzados CSIC

LOS antecedentes de la Reforma Agraria en España se encuentran en las características de la estructura social y económica de la agricultura. Esta estructura se ha ido configurando a lo largo de la historia, acumulándose en ella un conjunto de problemas que, en determinadas coyunturas históricas y políticas, han hecho aflorar la Reforma Agraria como una reivindicación social o una forma de resolver todos o parte de ellos.

El problema más importante que puede citarse en el caso español, como en otros muchos casos, es el de la concentración de la propiedad de la tierra, el del predominio de los latifundios en una parte bastante extensa de la geografía agraria española (Andalucía, sobre todo la occidental, Extremadura y Castilla la Nueva). No obstante, este problema no hubiera bastado por sí solo. Hay que relacionarlo con otros dos, para comprender la medida en la que ha podido originarse la necesidad de una Reforma Agraria. En primer lugar hay que relacionarlo con el hecho de que la concentración de la propiedad en España ha coexistido tradicionalmente con la presencia en las mismas zonas de un número elevado de *jornaleros* o *campesinos sin tierra,* que no tenían acceso a la propiedad de la misma.

Se trata, pues, de una situación en la que se evidencia que el recurso económico más importante en una sociedad agraria, que es la tierra, está muy desigualmente distribuido entre quienes, por fuerza, han de vivir de él. Esto es lo que en otro lugar he denominado la *dimensión sociológica* del concepto de latifundio. La concentración de la propiedad se convierte en problema social cuando se hace en detrimento de otras personas que se ven privadas de acceder a este bien. A partir de esta situación es lógico suponer que puedan plantearse peticiones de reparto de la tierra y, en suma, la cuestión de la propiedad de la tierra se convierta en un problema central de este tipo de estructuras agrarias.

En segundo lugar hay que relacionarlo con la legitimidad que los protagonistas confieren a tal tipo de estructura. Esta es una cuestión compleja en la que se entrecruzan varios aspectos. Los jornaleros y muy pequeños campesinos, que son quienes han demandado en España la Reforma Agraria, han expresado en muchas ocasiones sus dudas sobre la legitimidad del proceso de apropiación de la tierra que ha dado lugar al latifundio. Al mismo tiempo, han manifestado reiteradamente sus críticas al mal cultivo de las grandes explotaciones, al desaprovechamiento de los recursos naturales y a la despreocupación y absentismo de los propietarios respecto a sus fincas. Los jornaleros, y muchas personas



*La concentración de la propiedad en España ha coexistido tradicionalmente con la presencia en las mismas zonas de un número elevado de jornaleros o campesinos sin tierra, que no tenían acceso a la propiedad de la misma. En la ilustración, recogida de algarrobas en Mallorca, siglo* XVIII *(por J. Nadal)*



preocupadas por estas cuestiones, han querido ver en el latifundio el origen de todos los males que les afligían: desempleo, bajos salarios, analfabetismo, pobreza.

Muchos de los problemas anteriores, sin duda, se pueden explicar por la existencia de latifundios, por la estructura social que generan y por la forma en que han sido explotadas esas fincas. Los monocultivos producen inevitablemente desempleo estacional y la orientación extensiva de la producción genera menos empleo que la intensiva. La concentración de la propiedad impone unas relaciones sociales de dependencia, que agudizan los sentimientos de explotación y privación relativa de los menos privilegiados. La gran propiedad propicia casi inevitablemente un cierto despilfarro de recursos y un interés menor por sacar provecho de todo lo que sea susceptible de tener utilidad económica. Ello contrasta con la mentalidad de los *pobres*, obligados a aprovechar los recursos hasta límites casi inimaginables, que no pueden entender que existan recursos ociosos, por nimios que sean.

Por otra parte, no es menos cierto que esos problemas tenían otras causas también. El escaso desarrollo de otros sectores económicos que no podían, por ello, absorber el excedente de fuerza de trabajo de la agricultura. O a las crisis económicas que afectaban a los precios de los productos agrarios y, por tanto, a los salarios. En ocasiones se debía a las malas cosechas producto de sequías y otras contrariedades climatológicas.

Con independencia de esto, todas las críticas sobre el latifundio han servido para reforzar la posición que los grupos afectados por el desigual reparto de la propiedad han mantenido en su lucha por resolver los problemas derivados de la misma. Han venido a hacer más compleja la trama de argumentaciones empleadas para abordar la solución de la cuestión originaria: la excesiva concentración de la propiedad y sus perversos efectos sociales.

Frente a los problemas anteriores ha habido también otros que han servido para contrapesar o frenar la reivindicación de la Reforma Agraria. Junto a los más obvios, como son la reiterada resistencia de los propietarios a aceptar las críticas antes esbozadas y, por tanto, a aceptar la necesidad de la reforma, ha habido otros. Entre ellos cabe citar el hecho de que la cantidad de tierra disponible en las zonas de latifundio no haya sido capaz de poder crear explotaciones de tamaño suficiente para todos los jornaleros y completar las de los pequeños propietarios. No menos importante ha sido el de la escasez de recursos para dotar a estas nuevas explotaciones del capital necesario para que funcionasen con eficacia. O el de la escasa formación técnica de los futuros beneficiarios de la reforma para ejercer de empresarios agrícolas. Todo esto no tenía por qué haber sido obstáculo para un proyecto político de Reforma Agraria, pues el más mínimo conocimiento del tema hacía ver que eran inevitables, aunque, tal vez, no completamente irresolubles. Han servido para hacer más compleja la trama de argumentaciones que se han esgrimido para oponerse a la Reforma Agraria, en las coyunturas en que pareció que podría convertirse en realidad.

En definitiva, la Reforma Agraria en España se plantea en torno a un conjunto de cuestiones económicas y sociales entrelazadas, en el centro de las cuales se encuentra la gran propiedad o el latifundio. La formación histórica de los latifundios obedece a procesos complejos no suficientemente aclarados todavía. Hasta ahora se venía admitiendo que su origen se encontraba principalmente en el reparto de tierras que siguió a la reconquista del tercio sur de la península. Reparto que habría fijado la estructura de la propiedad que, con pocas modificaciones, ha llegado hasta la actualidad, exceptuando los cambios de titularidad, que no del tamaño de las fincas, producidos durante la desamortización. Como ha puesto de manifiesto recientemente A. M. Bernal, el proceso ha sido bastante más complejo. Los latifundios se han ido formando más que por aquella razón, por compras de tierras, establecimientos de señoríos o la simple usurpación de tierras realengas, comunales o mostrencas. Posteriormente, contribuyeron también a ello las ventas de tierras también realengas o comunales.

## La cuestión social

En fases sucesivas, diversos grupos sociales e instituciones como la Iglesia fueron acaparando la propiedad de la tierra disponible en detrimento precisamente de campesinos y jornaleros, que, con el paso del tiempo, veían cada vez más reducidas sus posibilidades de subsistir usufructuando baldíos y comunales. En 1797, según datos del *Diccionario de Hacienda* de Canga Argüelles, había en España cerca de ochocientos mil jornaleros, medio millón de arrendatarios y casi trescientos mil propietarios. En el sur de España los trabajadores del campo representaban las tres cuartas partes de la población activa masculina. En cuanto a la concentración de la propiedad, en Andalucía 4.320 propietarios con más de 250 hectáreas, tenían algo más del 50 por 100 de la superficie catastrada; los otros 281.361 propietarios, con menos de 250 hectáreas, tenían el resto.

A partir de esta situación estructural, la reivindicación social de la Reforma Agraria fue adquiriendo cada vez más fuerza entre los jornaleros. En su lucha por mejorar las precarias condiciones de vida en la que tradicionalmente habían vivido, la demanda de la Reforma Agraria fue adquiriendo progresivamente importancia junto a otras reivindicaciones. Las luchas campesinas por la propiedad de la tierra han existido desde hace bastante tiempo y han tenido diversos motivos. Se conocen movimientos de protesta por la venta de baldíos durante los siglos XVI y XVII. También sabemos de protestas populares por las sentencias dictadas a favor de la nobleza en los *pleitos de señorío*. Igualmente ha habido revueltas por algunas de las ven-

*Escenas agrarias en Castilla, siglo* XIX. Arriba, *siega del trigo mediante hoz;* abajo, *la trilla (grabados de* La Ilustración Española y Americana)

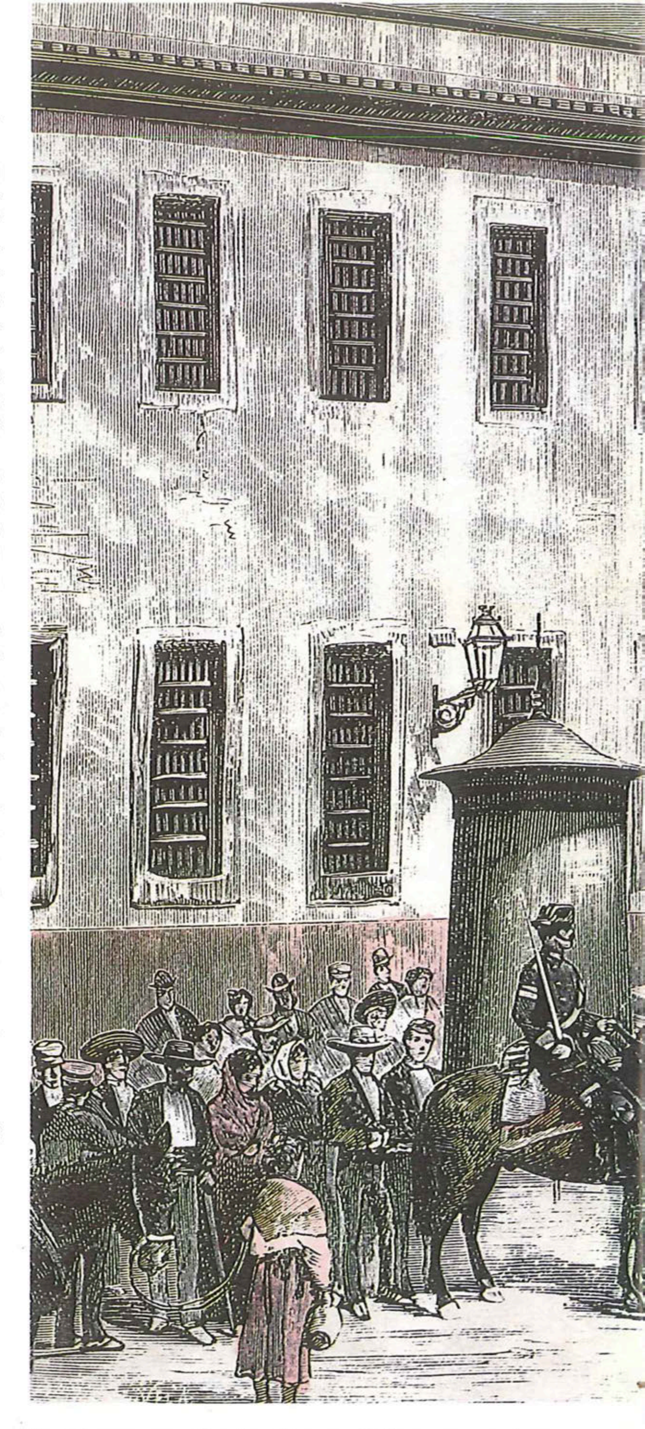
tas de tierras llevadas a cabo durante la desamortización.

Desde finales del XIX, los jornaleros comienzan a organizarse sindicalmente. A partir de este momento, la Reforma Agraria, el *reparto,* va a pasar a formar parte sistemáticamente de las reivindicaciones de estas organizaciones. En sucesivos períodos de conflictividad social, los trabajadores plantearán esta demanda junto a otras como el incremento de los salarios, la eliminación del destajo o la limitación a la contratación de forasteros dentro de cada término municipal. El *reparto* de la tierra lo consideraban como una reivindicación de mayor alcance, que sabían no era fácil conseguir. Tampoco había mucha unanimidad respecto a lo que significaba exactamente el *reparto.* Además de una demanda concreta, constituía un referente en el que se proyectaban las ansias de solución de los problemas que secularmente les habían atormentado.

Estos movimientos de protesta tuvieron su momento culminante hacia 1917, en el llamado *trienio bolchevista.* En esos años las huelgas masivas que los jornaleros protagonizaron en las campiñas andaluzas conmovieron al país y atrajeron la atención de la opinión pública, de políticos y estudiosos sobre la *cuestión social agraria* en Andalucía. La idea de que la desigualdad social de las comunidades rurales del sur era un potencial de conflictos de efectos imprevisibles, y de que había que encontrar algún tipo de solución a ello, empezó a abrirse camino. Durante el primer tercio de siglo se hicieron algunos intentos, todos ellos fallidos, de proponer alguna solución al problema. Mientras llegaban las soluciones la medida más comúnmente empleada para resolver los conflictos fue la represión practicada por la guardia civil y por el ejército.

En 1903 se creó el Instituto de Reformas Sociales, que en el mismo año convocó un concurso patrocinado por el Rey sobre el *Problema Agrario del Sur de España,* que ganó Celedonio Rodrigáñez con una memoria de la que se incluye un fragmento en el documento número 1. En 1907 se creó la Junta para la Colonización y Repoblación del País. Tenía por objetivo asentar campesinos en las tierras comunales que a tal efecto quisieran ceder gratuitamente los ayuntamientos, sin prever en ningún momento la expropiación de fincas. Con estas medidas era previsible que se podría hacer muy poco para resolver el problema de los jornaleros. En 1911 Canalejas presentó un proyecto a las Cortes en el que se contemplaba la posibilidad de que la Junta para la Colonización pudiera comprar tierras y pudieran expropiarse por causa de interés general aquellas que hubieren sido regadas con obras financiadas por el Estado.

Se introduce aquí un criterio de expropiación que posteriormente sería recogido por la ley de la II República e incluso por la legislación franquista sobre reforma de estructuras agrarias. Este proyecto nunca llegó a aprobarse. Santiago Alba presentó otro proyecto en 1916 con una orientación totalmente diferente. Se trataba de una reforma



fiscal que gravaba las fincas rústicas con sobretasa en función del incremento de valor que hubieran experimentado por obras no realizadas por sus propietarios. Se estaba refiriendo a las obras de riego financiadas por el Estado. De esta forma se obligaba a los propietarios a vender las fincas si no querían pagar el impuesto. Se completaba esta medida con otras dos. En una se gravaba las propiedades rústicas y urbanas en función de su renta imponible, a partir de 30.000 pesetas. En otra se gravaba las fincas rústicas que no estuvieran roturadas. También preveía para estos ca-



*Braceros agrícolas detenidos durante una de las revueltas agrarias andaluzas del último tercio del siglo* XIX, *a las puertas de la cárcel de Jerez (de* La Ilustración Española y Americana, *iluminado por E. Ortega)*

sos la expropiación. Se trataba de un proyecto muy radical, demasiado sutil y adelantado a la sensibilidad de su tiempo sobre el problema agrario. Tampoco llegó a aprobarse.

Finalmente, Lizárraga presentó en 1921 un proyecto muy ambicioso en el que además de prever expropiaciones de tierras incultas o deficientemente cultivadas, de tierras en zonas de regadío financiadas por el Estado y —como innovación importante— de las fincas que excedieran de 500 hectáras dentro de un solo municipio. Se introducía por fin la posibilidad de expropiar según límites superficiales. Todos estos criterios de expropiación, tan trabajosamente incorporados a los diversos proyectos, no encontrarían, sin embargo, acogida en el sistema político y, por tanto, cauces prácticos de aplicación hasta la instauración de la II República.

# La Reforma en la II República

PARA los campesinos del sur de España, el advenimiento de la II República abrió las puertas a la esperanza. Aunque en las elecciones municipales del 12 de abril de 1931, que provocaron la caída de la Monarquía, la abstención fue alta en las zonas rurales y el apoyo a los republicanos no fue mayoritario, es difícil suponer que aquellas gentes no percibieran que el cambio que se iniciaba en el sistema político español pudiera ser el comienzo del fin de tantos años de opresión y miseria. En cualquier caso, el Gobierno provisional no dudó en reconocer la importancia del problema, y en su declaración del día 15 de abril dio muestras de que tal esperanza podía tener fundamento. En el punto 5.° de la declaración se afirmaba: *El Gobierno provisional declara que la propiedad privada queda garantizada por la ley; en consecuencia, no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y previa la indemnización correspondiente. Mas este gobierno, sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina, al desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país y a la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben inspirar las legislaciones actuales, adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el Derecho agrario debe responder a la función social de la tierra.* En el mismo sentido la Constitución de diciembre de 1931 dice en el artículo 44: ... *La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes...*

Lo anterior pone de manifiesto que la República introducía en su concepción del derecho de propiedad las limitaciones que pudieran justificarse por la función social de la misma, apartándose de la concepción estrictamente liberal de aquél, principio que volverá a emplearse en 1984 en la Reforma Agraria de Andalucía. La garantía de indemnización en caso de expropiación que también reconoce, habría de significar no pocos obstáculos económicos para la realización de la Reforma Agraria, como se verá más adelante, pese a la puerta que abre el último párrafo del artículo de la Constitución antes citado para evitar las indemnizaciones. Todo esto no fue suficiente para que la ley que regulase la reforma fuera aprobada con cierta celeridad por las Cortes. Hasta septiembre de 1932 no lo fue y, como tantas veces se ha dicho, tal vez hubiera tardado más de no ser porque la sublevación de Sanjurjo en el mes de agosto del mismo año alertó a los republicanos de la necesidad de afianzar el nuevo régimen contando con el apoyo de los campesinos y, por tanto, de acelerar la aprobación de dicha ley. No obstante, el Gobierno provisional aprobó en sus primeros meses de actuación varios decretos con el objetivo de paliar algunos problemas de los jornaleros y pequeños campesinos que, en cierta medida, constituyen un preámbulo de la Reforma Agraria.

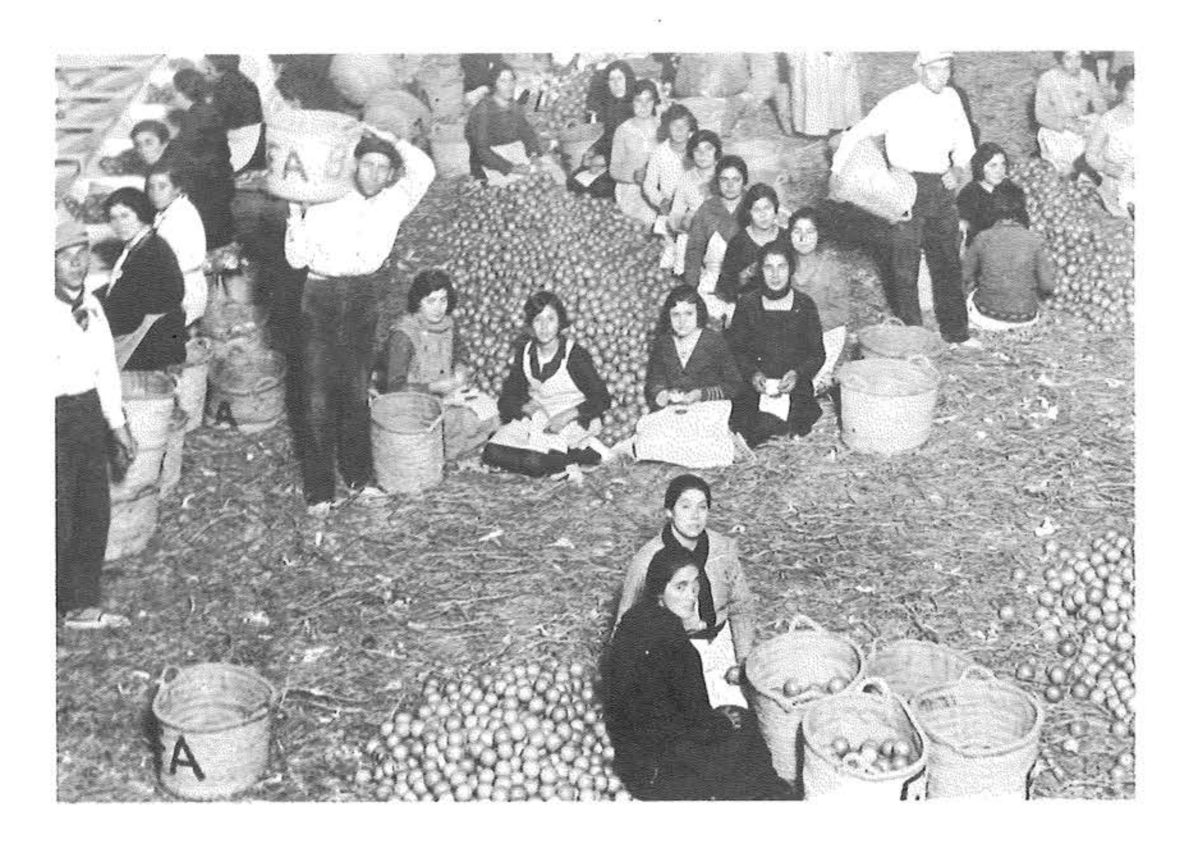
El ministro de Trabajo, Francisco Largo Caballero, aprobó el 28 de abril el de *términos municipales.* Por él tendrían preferencia en la contratación los obreros del término municipal en que estuviesen las fincas objeto de las labores y, además, serían contratados por el orden en que estuviesen inscritos en las listas correspondientes. Se quería impedir con ello la entrada de trabajadores forasteros que hicieran de esquiroles en caso de conflicto, o se ofreciesen por menor salario impidiendo el cumplimiento de las bases acordadas en las negociaciones. También se quería evitar que los propietarios pudieran discriminar a determinados trabajadores de un pueblo por cualquier motivo. Esta norma permitía a los sindicatos un cierto control sobre el mercado de trabajo local.

Su aplicación estuvo rodeada de gran cantidad de conflictos e inconvenientes, hasta el punto que fue modificado varias veces llegándose a unir varios municipios y hasta provincias enteras en determinadas épocas de labores agrícolas en las que tradicionalmente había mucha movilidad geográfica entre los trabajadores (siega y recolección de aceituna, sobre todo). Los trabajadores de términos municipales de poca extensión, pero muy poblados, se oponían a él porque limitaba sus posibilidades de trabajo. Igual sucedía entre los de las tierras calmas que iban en invierno a recoger aceituna a las de olivar. O entre los de la sierra, que bajaban a segar a las campiñas. Los propietarios aducían que con la limitación impuesta por esta norma no podían seleccionar a los mejores trabajadores, o a aquellos a los que conocían y contrataban habitualmente.

El mismo ministerio aprobó el 7 de mayo el Decreto por el que se creaban los Jurados Mixtos de Trabajo Rural, Propiedad Rústica e Industrias Agrícolas. Se trataba de reinstaurar unos órganos de negociación que habían existido durante la dictadura de Primo de Rivera en los que se negociaban y aprobaban las bases que regulaban los salarios de los trabajadores agrícolas, las rentas y otras condiciones de los arrendamientos y los salarios de los trabajadores de las industrias agrarias. Estos comités existían a nivel local o comarcal, provincial y nacional. Estaban integrados por igual número de trabajadores que de empresarios, presididos por un representante del ministerio. La actuación de los jurados mixtos fue importante, ya que contribuyeron a la elevación de los salarios y a la mejora de las condiciones de trabajo.

Los empresarios les acusaron de tomar decisiones casi siempre favorables a las peticiones de los

*Selección de naranjas para la exportación en una localidad valenciana en los años treinta (AGA, Sección Cultura)*



trabajadores, utilizando el voto del representante del ministerio para dirimir los empates. La actuación de los jurados enfrentó en numerosas ocasiones a los dos sindicatos mayoritarios de jornaleros de la CNT y Federación de Trabajadores de la Tierra de la UGT. Los primeros negaban legitimidad a la actuación de los jurados, no querían participar en ellos, rechazaban sus acuerdos y promovían huelgas cuando se habían producido los pactos. Los Jurados mixtos acordaron en muchas ocasiones autorizar el destajo en las bases y suprimir o limitar la aplicación del propio decreto, cosas a las que se oponía la CNT. Con frecuencia tenían que resolver quejas planteadas por los trabajadores ante el incumplimiento por los patronos de las bases de trabajo acordadas. Durante el bienio conservador perdieron su influencia. Finalmente, el Ministerio de Trabajo aprobó el 1 de julio un Decreto fijando en ocho horas la jornada de trabajo en el campo. Dado lo extendido del trabajo a destajo en algunas de las faenas agrícolas más importantes, su eficacia real quedó reducida. El 12 de julio se extendió a los trabajadores agrícolas, por otro Decreto, la protección por accidentes de trabajo.

El Ministerio de Economía Nacional aprobó el 7 de mayo el Decreto de Intensificación de Cultivos, conocido también como de *laboreo forzoso.* Con él se pretendía impedir que los propietarios abandonasen el cultivo de las fincas, alarma que cundió ante la salida de los pueblos de algunos propietarios, temerosos frente a la situación creada con la proclamación de la República y las especulaciones que corrían sobre la Reforma Agraria. No menos cierto debió ser el temor a la conflictividad social y al difícil entendimiento entre clases dentro de las comunidades rurales. Paralelamente se suprimieron los *alojamientos*, con los cuales en épocas de paro y penuria por malas cosechas o inclemencias climatológicas prolongadas que impedían el trabajo, los propietarios eran obligados a dar ocupación a determinado número de jornaleros en función del tamaño de sus explotaciones, a los que ocupaban en tareas de mantenimiento, limpieza u otras similares. Este decreto no tuvo efectos apreciables, aunque los trabajadores exigieron su cumplimiento y consiguieron en ocasiones que se contrataran más jornales.

Por su parte el Ministerio de Justicia aprobó un Decreto el 29 de abril por el que se garantizaba la prórroga de los contratos de arrendamiento a los arrendatarios que pagaran menos de 1.500 pesetas de renta. Esta norma se completó con otras que también garantizaban la prórroga, pero autorizaban

la revisión de las rentas. Con todo ello se quería impedir que se produjera un desahucio masivo de pequeños arrendatarios ante el temor de los arrendadores de verse afectados por la Reforma Agraria por no ser cultivadores directos. Parece que este Decreto consiguió razonablemente su objetivo. El 19 de mayo se aprobó otro por el que se concedía preferencia a las sociedades obreras en los arrendamientos colectivos.

*Izquierda, visión satírica de Azaña (*Gracia y Justicia*, febrero de 1932). Arriba, el ministro de Agricultura, Marcelino Domingo, camina por un campo de granadas (sátira de* Gracia y Justicia*, junio, 1932). Abajo, gráfico sobre la producción agraria 1929-35*

## El umbral del cambio

Todas estas normas no consiguieron alterar sustantivamente las relaciones sociales ni los conflictos en las zonas rurales del sur. No eran más que paliativos que, aunque produjeron algunos efectos positivos, no podían sustituir a la tan esperada Reforma Agraria. De abril a diciembre de 1931 hubo numerosos conflictos motivados por los problemas derivados del paro estacional. La situación era particularmente grave, porque 1930 había sido un año de muy baja producción de aceituna, lo que había limitado los jornales de la recogida, que eran una de las fuentes de ingresos más importantes de los jornaleros andaluces. El año agrícola de 1931 también fue malo por la sequía. Se había acumulado una larga temporada de desempleo y penurias, como en tantas otras ocasiones había sucedido antes. Sólo en una provincia como Córdoba, representativa de la zona de latifundio, hubo en esos meses unas setenta huelgas, además de otros conflictos. A ello hay que añadir los originados por el enfrentamiento entre sindicatos, ya citado, y la tensión que se vivía por los intentos permanentes del Ministro del Interior por contener la conflictividad.

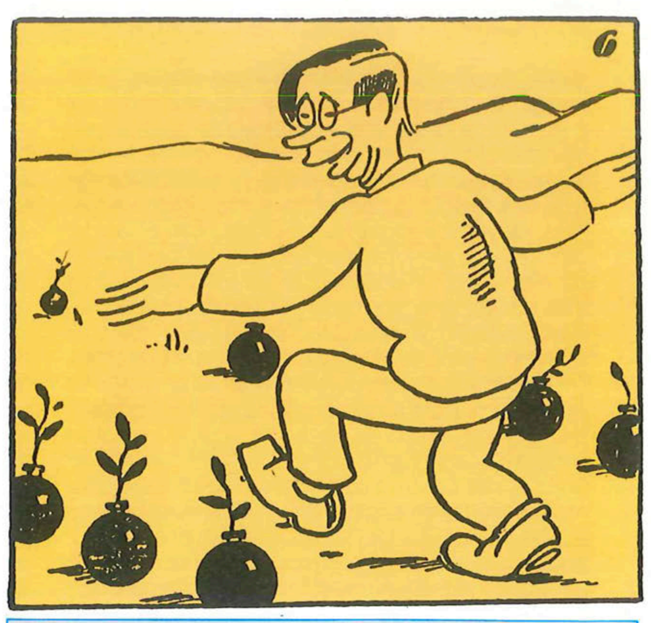
El proyecto de Reforma Agraria iba a desarrollarse con lentitud. La mayor parte de las fuerzas políticas republicanas compartía la necesidad de llevar a cabo una Reforma Agraria. Pero entre ellas había muchas diferencias respecto al contenido y alcance que la reforma debiera tener. La coalición que sostenía al Gobierno Provisional era muy heterogénea, y las diferencias entre ellos se pusieron pronto de manifiesto al intentar llegar a un acuerdo sobre el Proyecto de Reforma Agraria. Estas dificultades, junto a la oposición sistemática de los representantes en el Parlamento de los intereses de los propietarios agrarios y a la multiplicidad de problemas políticos, económicos y sociales que se superpusieron durante los primeros años para levantar el nuevo orden político, pueden explicar en términos generales los problemas y avatares a que se vio sometida la Reforma Agraria durante los años que duró la República.

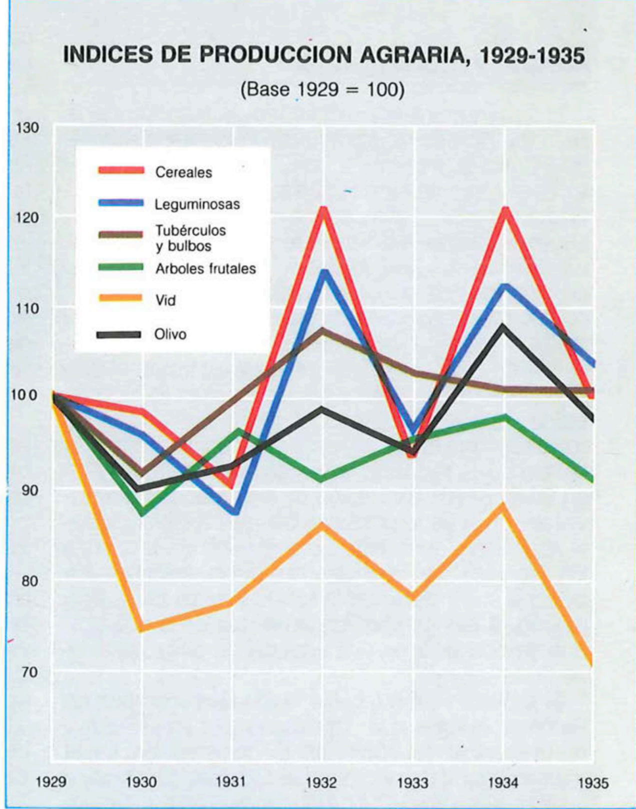
El primer paso que se dio fue la creación de la llamada Comisión Técnica Agraria por un Decreto del Ministerio de Justicia, Fernando de los Ríos, el día 21 de mayo de 1931. Formaron parte de ella, además de Felipe Sánchez Román como presidente, treinta y dos miembros entre los que había ingenieros agrónomos y de montes, juristas, economistas, profesores, agricultores y trabajadores de la tierra. Entre todos ellos acabaron siendo portavoces Felipe Sánchez Román, Pascual Carrión, agrónomo, y Antonio Flores de Lemus, economista. Los dos últimos defensores de la Reforma Agraria desde antes de la República. También formaban parte de la comisión agraristas tan conocidos como Díaz del Moral o Bernaldo de Quirós. Elaboraron un proyecto que se caracterizaba por la sencillez y la rapidez con que podría aplicarse. Tuvieron en cuenta que la única forma de conseguir esto era impidiendo que la aplicación de la reforma se viese enredada en vericuetos jurídicos y administrativos y que el Estado pudiese hacer frente a él con los recursos económicos disponibles. Problemas ambos que han abortado muchas reformas cuando no se han resuelto adecuadamente.

El proyecto, presentado al gobierno en julio de 1931, se orientó a distribuir las tierras de todos los latifundios sin llegar a expropiarlas. Para ello proponía la *ocupación temporal* por tiempo indeterminado, es decir, una expropiación del uso y no de la nuda propiedad, como más tarde se ha propuesto en la Reforma Agraria de Andalucía de 1984. Ello evitaba los enormes costes de la expropiación con indemnización y los largos trámites necesarios para ello. Se ocuparía de cada propietario la superficie que excediera de 300 hectáreas o de las que le supusieran un líquido imponible de más de 10.000 pesetas. Se utilizaba estrictamente el criterio de la extensión, sin distinguir si una finca estaba bien o mal explotada o si estaba o no arrendada por mucho tiempo. Este exceso se calculaba contando todas las tierras que un propietario tuviese en España. Estas tierras se explotarían en régimen individual o colectivo, según decidieran las *comunidades de campesinos*.

Los beneficiarios de la reforma no serían propietarios de las tierras ocupadas, sino colonos tutelados por el Instituto de Reforma Agraria, que proponían se crease para llevarla a cabo. Para pagar los gastos originados por la instalación de los colonos se crearía un impuesto progresivo sobre grandes fincas que deberían pagar, sin excepción, todos los terratenientes que tuviesen más de 10.000 pesetas de líquido imponible. El proyecto se aplicaría por Decreto en Andalucía, Extremadura, Ciudad Real y Toledo, previendo el asentamiento de 60.000 a 75.000 colonos por año.

El proyecto de la Comisión Técnica encontró una fuerte oposición. Hubo muchos miembros de la propia comisión que no estaban de acuerdo con él, quedando al final como defensores los que se erigieron en portavoces. El Gobierno provisional tampoco lo consideró viable. El sector de centroderecha de la coalición lo calificó de demasiado radical. Los socialistas se opusieron a él porque creían que la ocupación temporal era un título de






poca estabilidad jurídica y cualquier gobierno posterior contrario a la reforma podría fácilmente terminar con las ocupaciones y devolver las fincas a sus dueños. Ellos propusieron a la Comisión que se expropiasen, no que se ocupasen, las fincas muy grandes, las que no estuvieran cultivadas, las que hubieran estado arrendadas durante cierto tiempo y las que pudiendo haber sido regadas no lo estuvieran. También pidieron que el número de asentamientos por año fuera de 150.000. Proponían un proyecto tal vez más radical, pero menos viable aún que el de la Comisión, por los costes que implicaba para el Estado. Los propietarios desataron todas sus fuerzas contra el proyecto y amenazaron con celebrar en Madrid una gran asamblea para presionar al gobierno para que no se aprobase.

El proyecto de la Comisión Técnica tenía, sin

duda, un contenido realmente revolucionario y así han coincidido en calificarlo muchos estudiosos del tema. Se ha dicho que este proyecto, de haberse aplicado, habría colmado razonablemente las reivindicaciones de los trabajadores y habría alterado sustantivamente la estructura social agraria española. Desde luego habría terminado con el latifundio. Muchos de los conflictos sociales posteriores ocurridos por el desencanto de los trabajadores ante una reforma que no llegaba nunca podrían haberse evitado. No obstante, hay que decir también que el proyecto tenía lagunas técnicas importantes. De haberse aplicado hubiera sido difícil evitar un grado apreciable de desorganización en la producción agraria, como de hecho ha ocurrido en otras experiencias similares, pues no es fácil convertir en agricultores en tan poco tiempo a tantos trabajadores que no tenían experiencia. Pero la República no era revolucionaria, pese a las declaraciones de muchos de sus líderes, y el proyecto de la Comisión acabó siendo desestimado por el Gobierno provisional en su totalidad.

## *Retrasos y replanteamientos*

El segundo intento de resolver la cuestión de la Reforma Agraria se produjo con el proyecto que Alcalá Zamora presentó a las Cortes el 25 de agosto. Este proyecto modificaba el de la Comisión Técnica en lo relativo a las tierras expropiables. Podrían ser expropiadas las tierras regables que no lo hubieran sido, las arrendadas sistemáticamente y las propiedades de la nobleza procedentes de los señoríos. Quedaban exceptuados los cultivadores directos —los que trabajasen su explotación personalmente o quienes dirigieran la explotación— que lo hiciesen dentro del buen uso y costumbre de labrador. Las indemnizaciones serían por el valor de mercado de las fincas, excepto para la nobleza a la que se le reduciría esta cantidad entre un 30 y un 60 por 100, en función de la renta total que tuvieran. En él se legitimaban las expropiaciones por el abandono, absentismo o deficiente utilización de los recursos (las regables que no lo estaban). Es decir, por el criterio de la función social de la propiedad. A ello se añadían las tierras de la nobleza, que se convertía en una especie de *chivo expiatorio* de la reforma.

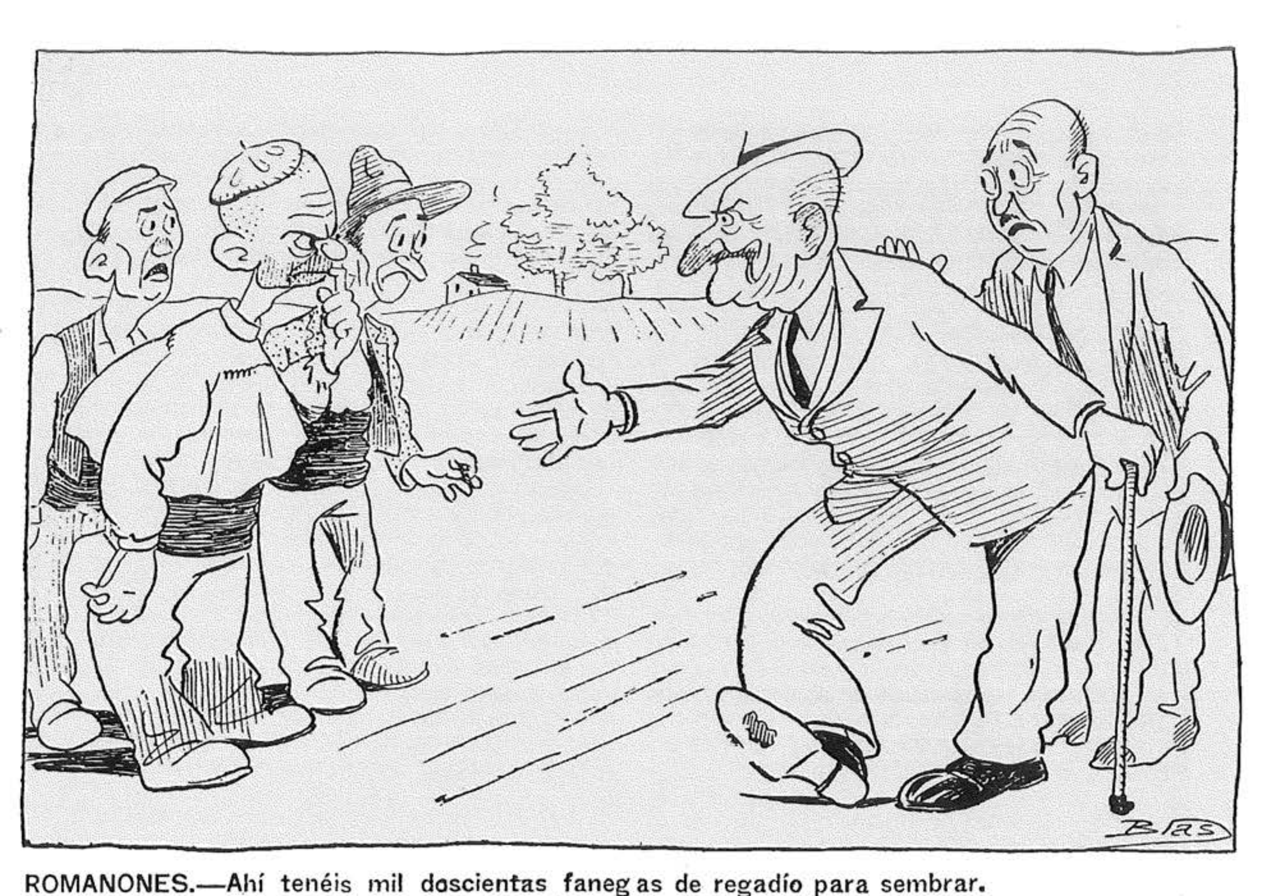
El proyecto pasó a la Comisión Parlamentaria de Reforma Agraria que, dominada por socialistas y republicanos de izquierda, lo enmendaron hasta hacerlo muy parecido al de la Comisión Técnica, e incluso más radical al proponer expropiaciones en lugar de ocupaciones, pero casi con la misma extensión que aquella propuso. Al dictamen de la comisión parlamentaria presentaron votos particulares Díaz del Moral —de la Agrupación al Servicio de la República— y Diego Hidalgo —del Partido Radical— en los que trataban, con distintas argumentaciones y propuestas de reconducir las expropiaciones hacia las fincas que estuviesen mal o deficientemente cultivadas, incluso ampliando la concepción que de ello se encontraba en el proyecto original, librando de ellas a los agricultores que cultivaran normalmente sus explotaciones.

La verdad es que en los debates no argumentaban demasiado sobre la forma de apreciar que una finca estuviese deficientemente cultivada ni sobre la superficie que sería potencialmente expropiable aplicando sus criterios de expropiación. Estas cuestiones técnicas de enorme importancia no eran tenidas en cuenta, lo mismo que las otras a las que nos referimos al hablar del proyecto de la Comisión Técnica. El debate político estaba ahora centrado, por parte de los grupos moderados y conservadores, en procurar que las expropiaciones no afectasen a la mayor parte de los agricultores, una vez que se había eliminado la amenaza de la expropiación generalizada y sin discriminación de todos los latifundios que propuso la Comisión Técnica y había recogido la comisión parlamentaria. Azaña concluyó que el proyecto reelaborado por la comisión parlamentaria no iba a tener el apoyo suficiente en la cámara y optó por retirarlo y anunciar un nuevo proyecto para enero de 1932.

El tercer proyecto lo presentó el Ministro de Agricultura, Marcelino Domingo. Generalmente ha sido calificado como un documento complejo, hasta farragoso, que pretendía conciliar muchas de las propuestas habidas en los anteriores, haciendo concesiones importantes a unos y otros y procurando que los cultivadores directos se vieran afectados por las expropiaciones de una forma moderada. El mismo Domingo, en su intervención ante la cámara el 15 de junio para dar fin al debate de totalidad sobre el proyecto, resaltó que el proyecto tenía tres finalidades: remediar el paro campesino, redistribuir la tierra y racionalizar la economía agraria. La redistribución —dijo— la contempla el proyecto en virtud de dos razones: el origen de la propiedad y el uso que se haga de ella.

Por la primera insistió en la expropiación de las tierras de señorío y en la recuperación de los bienes comunales. Por la segunda aludió a las explotaciones mal o deficientemente cultivadas. La expropiación de fincas mayores de cierto tamaño la justificó por la misma razón. En ellas, dados los medios tan costosos que harían falta para cultivarlas, era previsible que lo estuvieran deficientemente. Si en algún caso no fuera así, el proyecto prevé la excepción. No hablaba, pues, de la eliminación de los latifundios ni de la transformación de la estructura social de la sociedad rural, necesidad que tantas veces los políticos republicanos habían recalcado. Hablaba de una reforma que al final se iba pareciendo cada vez más a una mezcla de reforma tradicional y técnica, basada en el principio del cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra. No obstante, el proyecto tenía capacidad para producir esas transformaciones, pero sus defensores querían hacer ver que se trataba en el fondo de un proyecto moderado, nada revolucionario.

El proyecto había entrado en las Cortes a finales de marzo de 1932, casi cuatro meses después de lo prometido. La comisión acabó su dictamen a principios de abril y los debates comenzaron el día 10 de mayo. Durante los debates la minoría agra-




ROMANONES.—Ahí tenéis mil doscientas fanegas de regadío para sembrar.
EL AMIGO.—Pero... ¿está usted loco, conde?
ROMANONES.—No, hombre, no; ¿no has oído que es para sembrar? Pues el que siembra, coge.
(Dibujo de Blas.)

*Sátira de* Gracia y Justicia *(septiembre, 1931) contra la reforma agraria*

ria practicó una estrategia obstruccionista, presentando cada uno de sus miembros de forma individual gran cantidad de enmiendas sobre aspectos muchas veces nimios. La lentitud de los debates debió ser exasperante. En el mes de agosto sólo se habían aprobado cuatro de las veintiuna bases que tenía el proyecto, ninguna de ellas demasiado importante, a excepción de la primera, que se refería a la retroactividad de la ley hasta el día 14 de abril de 1931, fecha en que proclamó la República. Es decir, que a los efectos de la reforma se tendrían por no constituidas las situaciones jurídicas particulares relativas a la propiedad rústica creadas voluntariamente desde esa fecha. Se trataba de impedir con ello que las divisiones, donaciones y enajenaciones de fincas que se hubieran hecho con la intención de no ser afectadas por la reforma tuvieran validez. Después de la rebelión de Sanjurjo, el 10 de agosto de 1932, los debates se agilizaron concluyendo el 9 de septiembre. Con motivo de este acontecimiento, en agosto se aprobó una norma expropiando a una parte de la nobleza que se supone ayudó a Sanjurjo.

El proyecto no fue modificado de forma sustantiva. Se introdujeron algunas excepciones para la aplicación de la retroactividad (se exceptuaban las situaciones creadas, por ejemplo, con el Banco Hipotecario o el Crédito Agrícola, entre otras). También algunas excepciones a las categorías de tierras expropiables. Al final de los debates el grupo de Acción Republicana, el de Azaña, introdujo una modificación por la que se expropiarían sin indemnización las tierras de la extinguida Grandeza de España. La complejidad de la ley aprobada se debe, primero, a la gran cantidad de categorías de tierras expropiables que figuraban en la base 5.ª; segundo, al procedimiento de cálculo de las indemnizaciones previstas en la base 8.ª; tercero, al procedimiento a seguir para los asentamientos; cuarto, a la complicación que introducían los recursos previstos en la base 1.ª, por los que los propietarios podían reclamar sobre su inclusión en el Registro de la Propiedad Expropiable ante las Juntas Provinciales y, después, ante el Instituto de Reforma Agraria (IRA).

La ley según la base 2.ª se aplicaría en todo el territorio de la República y a los efectos de asentamientos de campesinos sólo en Andalucía, Extremadura, Albacete, Ciudad Real, Toledo y Salamanca. Lo primero complicó innecesariamente su aplicación, ya que el problema estaba en el sur sobre todo, pero el IRA tuvo que desplegar su aparato administrativo en todo el territorio. En cuanto a las tierras expropia-

bles, los límites superficiales eran bastante generosos en relación con los que proponía la Comisión Técnica. La fijación exacta de los límites la debían hacer las Juntas Provinciales de Reforma Agraria. Algunas de las categorías, como la de las fincas arrendadas más de doce años o las distantes menos de dos kilómetros de los pueblos, plantearon también problemas innecesarios, pues afectaron en muchas zonas de España a pequeños propietarios o arrendatarios, que, naturalmente, se convirtieron en detractores de la reforma. Se creaba el Registro de la Propiedad Expropiable, a cargo de los registradores de la propiedad, al que los afectados por alguna de las categorías de la base 5.ª debían enviar los datos correspondientes a sus fincas afectadas. Podían hacer constar las dudas que tuvieran sobre su inclusión en el Registro y reclamar, como se dijo antes, ante las Juntas Provinciales.

Las indemnizaciones se harían parte en metálico y parte en títulos de una Deuda especial amortizable en cincuenta años, con una rentabilidad del 5 por 100 anual. La valoración de las fincas se haría capitalizando determinados tipos el valor del líquido imponible de las mismas. La proporción entre efectivo y títulos de la deuda variaba en función del líquido imponible. El cálculo era relativamente complejo. No serían indemnizados ni los bienes de señorío ni los de la extinguida Grandeza. Teniendo en cuenta que el presupuesto previsto en la ley para el IRA era de 50 millones de pesetas, podía preverse que las expropiaciones no podrían ser muchas. No obstante, la base 9.ª autorizaba a la ocupación temporal de las fincas incluidas en el Registro, antes de ser expropiadas, mediante el pago de una renta. Esto podía rebajar inicialmente los costes de la reforma.

## *Hacia la guerra*

También era compleja la lista de posibles destinos de las tierras expropiadas que incluía hasta doce posibilidades. Además del destino obvio del asentamiento de campesinos o sociedades obreras, se incluían otras como la creación de grandes fincas de tipo industrializado que serían llevadas por el IRA o la concesión temporal a Ayuntamientos, compañías o empresas que fueran a transformarlas y mejorarlas. En las destinadas a los campesinos no se especificaba el título con el que se haría, pudiendo optarse por la concesión o la propiedad. Para asignarlas, las Juntas Provinciales elaborarían el censo de campesinos clasificándolo en obreros agrícolas y ganaderos, sociedades obreras legalmente constituidas y pequeños propietarios y arrendatarios. Tendrían preferencia en los secanos las sociedades de obreros que fueran a explotarlos colectivamente.

Si la ley era compleja su aplicación lo fue aún más. El IRA, responsable de su aplicación, se organizó de forma que los procedimientos administrativos serían lentos y las decisiones de sus órganos colegiados, de composición numerosa, podrían serlo aún más. En poco más de un año se organizó tres veces. El número de asentamientos bajo la Ley de Reforma Agraria había sido al final de 1933 de unos cuatro mil campesinos. Añadiendo la cifra de los que lo fueron en las tierras expropiadas a los que colaboraron con el levantamiento de Sanjurjo podría situarse el total entre siete u ocho mil asentados. No han podido reconstruirse con precisión estas cifras por ausencia de fuentes suficientes. En cualquier caso se trata de un número muy alejado de las previsiones hechas por la Comisión Técnica o de los 20.000 asentamientos de que habló Marcelino Domingo ante las Cortes.

Durante el bienio conservador tanto la legislación previa a publicación de la Ley de Reforma Agraria como la propia ley experimentaron retrocesos importantes. Los decretos de la primavera y verano del 31 dejaron prácticamente de aplicarse, derogándose el de *términos municipales.* En cuanto a la ley se mantuvo prácticamente inalterada hasta que en agosto de 1935 se publicó la Ley de Reforma de la Reforma Agraria. Mientras tanto, se tomaron algunas medidas más bien favorables a la orientación de la Ley de 1932, con excepción de la amnistía decretada, a propuesta de Gil Robles, en abril de 1934, a los expropiados por la sublevación de Sanjurjo, que no tuvo demasiada importancia, ya que se exceptuaban de la amnistía las tierras afectadas por la base 5.ª de la Ley, que eran la mayoría. En el tema de los asentamientos de yunteros, que, utilizando la Ley de Intensificación de Cultivos, se habían producido en Extremadura sobre todo durante el primer bienio por decisión del gobernador, se intentó devolver las tierras a sus propietarios. Sin embargo, la propuesta no llegó a aprobarse y se prorrogaron los mismos hasta la primavera de 1935. Durante 1934, siendo ministro de Agricultura Cirilo del Río, se asentaron unos seis mil jornaleros más.

Giménez Fernández, que fue ministro de Agricultura desde septiembre del 34 hasta abril del 35, reorientó la reforma por un decreto de enero del 35. En él se suspendían las expropiaciones definitivas durante ese año, se daba preferencia en los asentamientos a los pequeños arrendatarios porque tenían más experiencia y medios para ser agricultores que los trabajadores y se fijaba en 10.000 el número de asentamientos. En realidad no se trataba de paralizar la aplicación de la ley, sino de hacerla más realista, con excepción de la dudosa preferencia concedida a los arrendatarios. Pero este problema, el de la cualificación de los beneficiarios de la reforma, había preocupado sinceramente a algunos políticos conservadores moderados que no se oponían a la reforma, sino a algunos aspectos técnicos de ella.

La paralización de la ley de 1932 se produjo con la ya citada de *reforma de la reforma* aprobada el 1 de agosto de 1935 sobre un proyecto presentado por el Ministro de Agricultura, Nicasio Velayos y Velayos. En ella se extinguía el Registro de la Propiedad Expropiable, con lo cual perdía todo su valor la base 5.ª de la ley del 32. Se derogaba tam-




*Cartel editado por el Ministerio de Agricultura en el que se utiliza como propaganda el Decreto de Expropiación de la Tierra del ministro comunista Vicente Uribe, de 7 de octubre de 1936*

bién el sistema de valoración e indemnizaciones de la base 8.ª, permitiendo que los propietarios pudiesen negociar caso por caso con el IRA el valor de sus fincas y formas de indemnización. Se limitaba a 50 millones como máximo el presupuesto del IRA, cifra que hasta entonces había sido fijada como mínima. El proyecto pasó por la Cámara con mucha rapidez y sin apenas oposición, ya que los socialistas tras la revolución de octubre del 34 habían perdido su capacidad de acción en el Parlamento y la derecha se había crecido en la nueva situación.

Entre marzo y julio de 1936 la Reforma Agraria se activó con el Gobierno del Frente Popular. Ruiz Funes, desde el Ministerio de Agricultura repuso las categorías de tierras expropiables de 1932, rebajando ligeramente los límites superficiales y revitalizó el IRA. Se quintuplicó la superficie cedida a los campesinos en comparación al período 1931-33. Pero la sublevación militar de julio impidió que finalmente la Reforma Agraria de la II República pudiera aplicarse. La lentitud con que la reforma se aplicó durante toda la República, la irritación de los trabajadores ante ello y la paralización a que se vio sometida durante el bienio conservador, contribuyeron a radicalizar las posiciones políticas y a que los conflictos sociales desestabilizaran a un régimen cuya llegada reavivó tantas esperanzas cinco años antes.

# La época franquista

DURANTE el franquismo no puede hablarse de la existencia de una política de Reforma Agraria en el sentido tradicional antes definido. Al contrario, lo primero que hizo fue, como tantas veces se ha dicho, una *contrarreforma*. Una de las primeras medidas del gobierno que Franco constituyó en 1938, en plena guerra civil, fue la de devolver inmediatamente a sus propietarios las escasas fincas expropiadas por el Instituto de Reforma Agraria en aplicación de la Ley de Reforma Agraria de la República. Se iniciaba así la andadura franquista con una muestra inequívoca de que entre sus planes no figuraba nada que pudiera significar la más mínima continuidad con el proyecto de reforma republicano. Por otra parte, la ausencia de libertades políticas y sindicales impidió que durante este período pudiera plantearse abiertamente la reivindicación social de la Reforma Agraria.

Los problemas estructurales y sociales de la agricultura española no iban a desaparecer porque Franco se negase a reconocerlos en toda su extensión. A la larga, el franquismo tendría que enfrentarse con algunos de ellos y ofrecer soluciones que, eso sí, siempre estuvieron condicionadas por la ideología y las alianzas de clase en que se sustentaba la dictadura. Durante el franquismo se practicó, pues, una determinada política de reforma de estructuras agrarias, que, aunque nada tuvo que ver con la noción de Reforma Agraria tradicional, sus mentores intentaron hacerla pasar por tal. Se llegó a titular como Ley de Reforma y Desarrollo Agrario el texto legal promulgado en 1973, que refundía y sistematizaba, sin añadir innovaciones importantes, todas las normas que habían ido apareciendo desde 1939 relacionadas con la política de reforma de estructuras. En 1971 se creó el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), en el que se fusionaban los organismos hasta entonces encargados de ejecutar dichas políticas (el Instituto Nacional de Colonización y el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural).

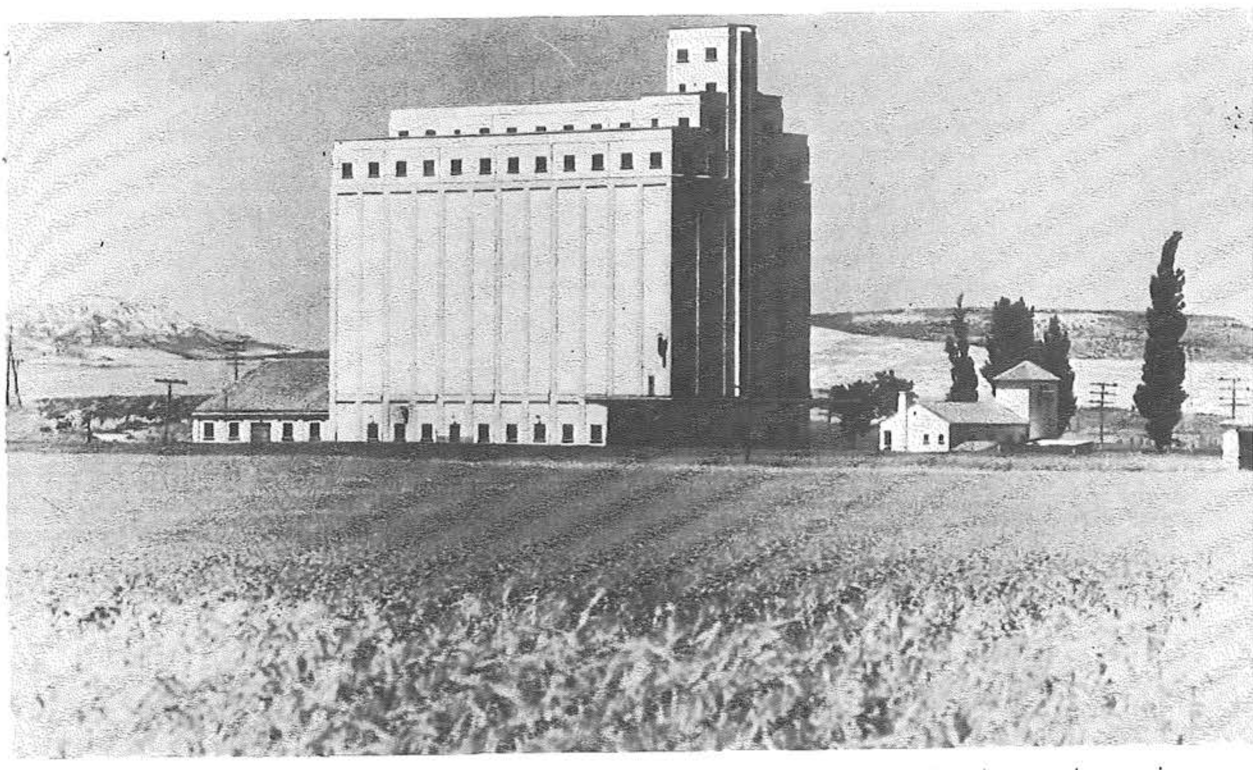
Pese a la terminología utilizada, las reformas que tras ella se escondían no sirvieron para resolver los problemas estructurales y sociales que sólo una auténtica Reforma Agraria podría haber intentado resolver. En realidad se trató de una política de estructuras que, como veremos en este apartado, no alteró la distribución de la propiedad de la tierra, aunque sí introdujo mejoras en otros aspectos como la ampliación de la superficie regada o la concentración parcelaria. No obstante, la agricultura española experimentó transformaciones muy importantes durante el franquismo que, en parte, se debieron a otras medidas de política agraria (política de precios, de extensión agraria, de apoyo a la mecanización, entre otras) y al desarrollo de otros sectores de la economía española. Durante esta etapa se introdujeron reformas dirigidas al incremento de la productividad, la mejora del nivel tecnológico y la modernización de la agricultura.

Estos cambios contribuyeron a que la agricultura española desempeñara mejor su papel respecto al conjunto de la economía española. Para la sociedad rural, sin embargo, significaron soportar importantes costes sociales derivados de la emigración y la desorganización social que conlleva entre quienes abandonaron las zonas rurales. Los que se quedaron tuvieron que seguir soportando los problemas endémicos del desempleo estacional, la escasa protección social y la dependencia de los propietarios en las zonas de latifundio. En las de minifundio, los pequeños propietarios se empobrecieron progresivamente, porque sus explotaciones eran de tamaño insuficiente para generar las rentas adecuadas a medida que la agricultura iba dependiendo cada vez más del mercado y de otros sectores de la economía. Todos estos problemas fueron el resultado de una política agraria más preocupada por los problemas técnicos y de modernización de la agricultura que por los problemas sociales y estructurales, pese a las declaraciones de intenciones de los responsables políticos de la misma que, con mal disimulada demagogia, pretendían hacer creer lo contrario.

La política de reforma de estructuras del franquismo comienza en 1939 con la Ley de Colonización de Grandes Zonas, germen de las actuaciones del Instituto Nacional de Colonización, que durante muchos años se dedicaría a ejecutar los proyectos técnicos de puesta en riego de grandes zonas susceptibles de serlo mediante el mejor aprovechamiento y regulación de los recursos hídricos. Se quería abordar con ello el problema histórico de la agricultura española ya citado, sobre el que se había comenzado a trabajar durante la II República diseñando un plan de aprovechamiento de estos recursos en el que tuvo una intervención destacada el ingeniero Lorenzo Pardo. Sucesivamente se fueron promulgando otras leyes que completaron la anterior e introdujeron otras medidas de pretendida orientación social. En 1946 se dictó la Ley sobre expropiación de fincas rústicas por causa de interés social y otra sobre colonizaciones de interés local, que ampliaba las facultades de intervención del Estado en los proyectos de puesta en riego en relación a la de 1939.

En 1949 se reguló por ley la distribución de la propiedad en las zonas regables que, como se expondrá más adelante, fue la medida tendente a repartir tierra entre jornaleros o muy pequeños propietarios de las zonas puestas en riego por el Estado. En 1953 se promulgó una ley sobre fincas mejorables, modificada en 1962 y refundida en la de 1971 sobre comarcas y fincas mejorables. Con ellas se pretendía obligar a los propietarios de fin-

*Silo de Medina de Rioseco, Valladolid, erigido en los años cincuenta*



cas rústicas a realizar planes de mejora para intensificar el cultivo e incrementar la oferta de empleo en aquellas explotaciones que pudiera demostrarse estaban incultas o deficientemente cultivadas. En 1962 se promulgó el texto refundido de la Ley de Concentración Parcelaria, que se había iniciado en 1955, y en 1968 la Ley de Ordenación Rural. Todas estas normas y otras fueron refundidas en el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (LRYDA) de 1973.

## Los verdaderos ganadores

La política de colonización pretende, según la LRYDA, la *transformación económico-social, por razones de interés nacional, de grandes zonas, mediante la realización de las obras que requiera el mejor aprovechamiento de las tierras y las aguas, y la creación de nuevas explotaciones.* A través de ella, el Estado ha realizado inversiones muy importantes en obras públicas, para transformar en regadío grandes superficies. La mayor parte del coste de estos proyectos se ha financiado con fondos públicos, aportando sólo comparativamente pequeñas cantidades, los empresarios agrícolas beneficiarios de tan importantes mejoras para sus explotaciones. Entre 1950 y 1986 se han puesto en riego por estas actuaciones un millón de hectáreas en toda España. En las zonas de latifundio como Extremadura o Andalucía estas actuaciones han beneficiado, sobre todo, a los grandes propietarios.

Las normas que regulan estas actuaciones prevén el reparto de ciertas cantidades de la tierra puesta en riego entre jornaleros o muy pequeños propietarios o arrendatarios. Estas tierras proceden de las denominadas en la ley *tierras en exceso.* Se trata de las superficies que exceden a los límites máximos (establecidos en el decreto que fija el Plan General de actuación en la zona) que se autoriza a los propietarios a reservar para ellos una vez producida la transformación en riego. Estas *tierras en exceso* son expropiadas, indemnizando a los propietarios por su valor según los precios de mercado de la zona para las tierras de secano. Y, posteriormente, repartidas entre los beneficiarios citados antes.

Los beneficiarios han de pagar por las tierras concedidas su precio a lo largo de unos veinte años y obligarse a no enajenarlas, dividirlas y alcanzar cierta orientación e intensidad de cultivos en ellas. La cantidad de tierra así repartida ha sido de entre unas seis a ocho hectáreas por explotación, cantidad en muchos casos insuficiente para mantener una explotación familiar. Esta modalidad de reparto de tierras no ha tenido prácticamente efectos en la modificación de la estructura de la propiedad de las zonas de latifundio. Por ejemplo, hasta 1963, de todas las tierras puestas en riego por el Instituto Nacional de Colonización, el 72 por 100 quedó en manos de los propietarios, el 15 por 100

en manos del Instituto y el 13 por 100 fue repartido entre colonos. Unas 225.000 hectáreas se habían repartido entre unos 45.000 colonos.

Hacia 1970, casi una década más tarde, se habían instalado 18.000 colonos más. En Andalucía, hasta 1982, las actuaciones de colonización habían puesto en riego 206.728 hectáreas. De ellas, 70.087 fueron expropiadas y repartidas entre unos 20.000 colonos, con una media de 5,5 hectáreas por explotación. Todo esto da una idea de lo generosos que fueron los planes de actuación con los propietarios en la fijación de los límites de las tierras a reservar para ellos y del escaso uso que se hizo de la legislación para realizar una redistribución de la propiedad en las zonas regadas con inversiones públicas.

Por otra parte, la transformación en regadío de las grandes explotaciones no redundó a la larga en una intensificación de la producción. Los empresarios cultivaron en regadío básicamente los mismos cultivos extensivos que en secano. Por ello no aumentó la oferta de empleo en la agricultura ni las inversiones indujeron la creación de mayor riqueza en la agricultura. Se puede afirmar que esta política de reforma de estructuras fue un fracaso técnico, social y económico, desde el punto de vista de los intereses generales.

La política de concentración parcelaria perseguía entregar a cada propietario una explotación equivalente a la que tenía antes de realizarse la concentración, compuesta de una sola o del menor número de parcelas posibles. La concentración parcelaria se aplicó sobre todo en la mitad norte de la península, donde el problema del minifundio y de la excesiva parcelación de las explotaciones constituía y constituye un grave obstáculo estructural para la racionalización, modernización y viabilidad de las explotaciones. Esta política ha conseguido reducir el número de parcelas de cada explotación, pero no ha conseguido aumentar el tamaño de las explotaciones. Ha sido el abandono de tierras por parte de los pequeños propietarios de Castilla y León sobre todo, que emigraron a partir de los sesenta, lo que ha permitido que se reduzca el número de las explotaciones y se aumente algo el tamaño medio de las mismas. Entre 1954 y 1985 se concentró una superficie de 5,6 millones de hectáreas. El número de parcelas se redujo de 16.54 millones a 2,21 millones. Se redujo casi en ocho veces el número de parcelas que existían antes de la concentración.

La ordenación de explotaciones tenía por objetivo la *constitución de explotaciones de dimensiones suficientes y características adecuadas en orden a su estructura, capitalización y organización empresarial.* Para ello se preveían ayudas económicas para la constitución de cooperativas u otras formas asociativas de explotación en común de la tierra. Los planes comarcales de mejora pretendían ordenar las producciones y poner a disposición de estas comarcas beneficios y auxilios especiales para intensificar la producción. Su aplicación se preveía en *zonas de economía deprimida, caracterizadas por existir en ellas defectos de infraestructura económica, social o técnica que impidan o dificulten la mejor utilización de los recursos.* Podía obligarse a los propietarios a realizar planes de mejora forzosa, adaptados al plan comarcal, en sus explotaciones, bajo la amenaza de expropiación caso de no hacerlo. Los plazos, garantías y oportunidades que la ley concedía a los propietarios antes de llegar a la expropiación hacían difícil una aplicación eficaz de esta medida.

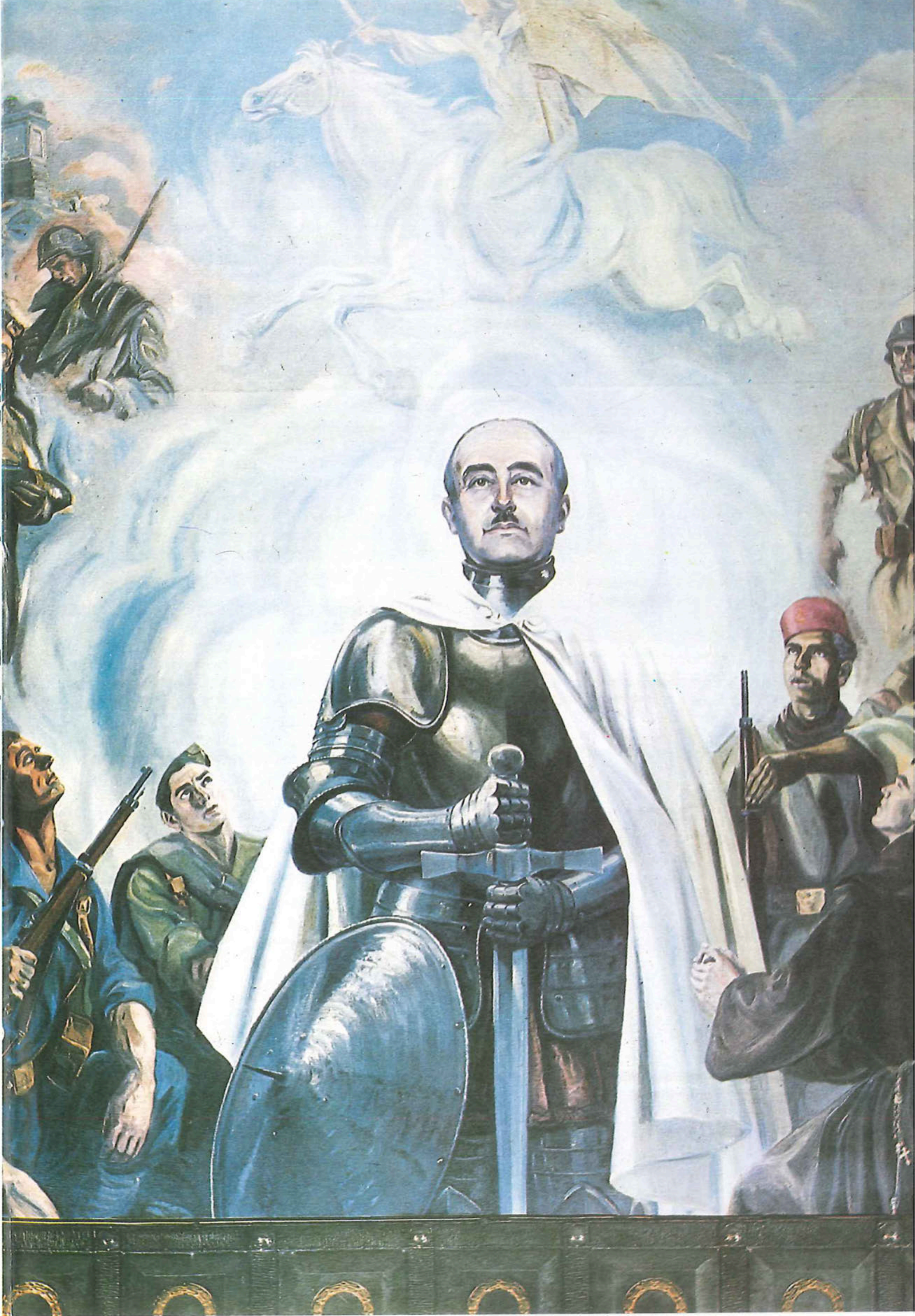
Con independencia de los planes de mejora vinculados a la declaración de comarcas mejorables, el ministro de Agricultura podía declarar mejorable una explotación *manifiestamente mejorable por estar inculta o deficientemente cultivada... siempre que la deficiencia no sea justificable por razones de infraestructura.* Esto podía aplicarse a explotaciones de más de 50 hectáreas en regadío, más de 200 en secano o más de 300 en otros aprovechamientos. Esta posibilidad contemplada en la LRYDA es la que daría origen a la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables de 1979, acordada en los Pactos de la Moncloa. También podía el gobierno mediante decreto declarar el interés social de la expropiación de una finca *para la resolución de un problema social de carácter no circunstancial.* Eran tantas las excepciones previstas en la ley que fácilmente podía eludirse su aplicación.

Ninguna de estas medidas tuvo, como se ha dicho, efectos importantes sobre los problemas sociales y estructurales de la agricultura española. A través de algunas de ellas llegaron al campo ayudas económicas y técnicas. Aunque destinadas a todos, pudieron aprovecharlas más los agricultores mejor situados para hacer frente a las amortizaciones de los créditos subvencionados y a las inversiones complementarias necesarias para adaptar sus explotaciones a las nuevas exigencias de la agricultura. Ni los pequeños agricultores, ni los jornaleros del sur se pudieron beneficiar de ellas.

## *Contradicciones e inoperancia*

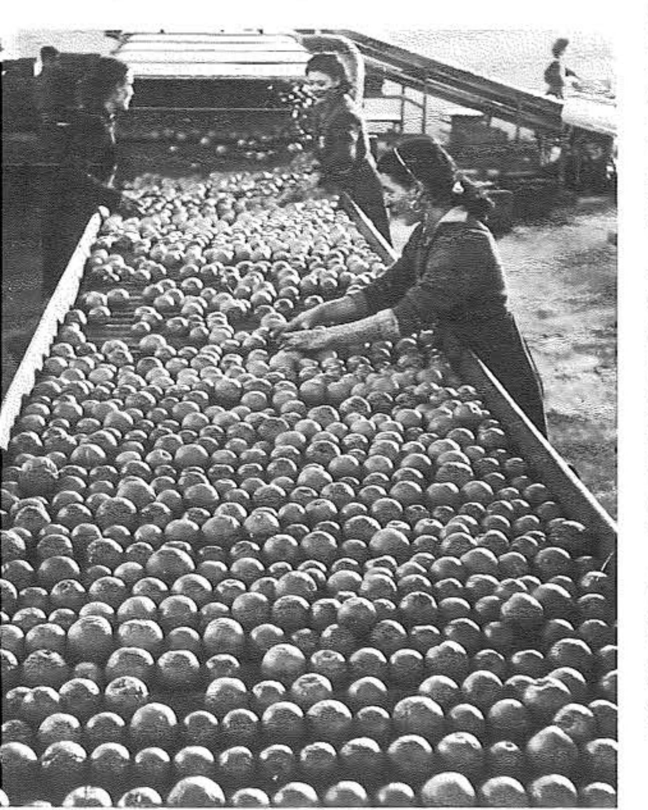
Puede parecer sorprendente que el franquismo se dotara de un ordenamiento jurídico-agrario tan amplio y con tantas posibilidades aparentes de transformación de la estructura agraria que en la práctica no fuera utilizado. Esta contradicción puede explicarse, entre otras, por dos razones. Primero, porque el franquismo no podía traicionar los intereses de la clase terrateniente que tanto ayudó al triunfo y consolidación de la sublevación militar. Por ello hubiera sido impensable una política de expropiaciones o sanciones a los latifundistas. Como al mismo tiempo el franquismo quiso legitimarse mediante una fachada populista y de preocupación por los problemas sociales, se vio forzado a demostrar sus intenciones respecto a ello uti-

*El franquismo se rodeó de una amplísima parafernalia jurídica en el tema agrario, que el régimen se encargó de convertir en completamente estéril. Idealización de Franco y su victoria (por Reque Meruvia, Archivo Histórico Militar, Madrid)*





Escenas agrarias en la España de los años cincuenta-sesenta. Arriba, recogida de la aceituna en un pueblo del Maestrazgo; abajo, selección de naranjas para la exportación



lizando la estrategia de prometer lo que nunca habría de cumplirse. Estrategia que empleó sin pudor en éste y otros muchos problemas políticos y sociales.

Segundo, porque una política de reforma de estructuras que se hubiese orientado hacia la solución de los problemas sociales de las zonas de latifundio hubiera chocado con el conjunto de la política económica y con el papel que se reservaba a la agricultura dentro de ella. A partir del Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sobre *El Desarrollo Económico de España,* publicado en 1962, a la agricultura se le atribuyó el papel de ser suministradora de alimentos y de fuerza de trabajo a otros sectores de la economía. Así, por ejemplo, la Ley del I Plan de Desarrollo, de 1963, prevé que ... *la actuación del Estado en el sector agrario, dentro de los objetivos señalados en el Plan de Desarrollo, se dirigirá a: a) Elevar la productividad del campo para contribuir al abastecimiento nacional, el desarrollo económico y social y la mejora de la balanza de pagos. b) Mejorar el nivel y las condiciones de vida del campo para alcanzar gradualmente el de los demás sectores. c) Facilitar la transferencia de agricultores a los sectores industrial y de servicios, de manera que se reduzcan al mínimo los sacrificios impuestos por el proceso.*

Para conseguir estos objetivos se contemplaba todo tipo de medidas, aunque las que tuvieron más importancia fueron la política de precios para estimular los cambios en los cultivos, la de extensión agraria para ayudar a mejorar el nivel técnico de la agricultura y la de colonización, ya citada, para aumentar la superficie de riego. El aumento de la mecanización y de la productividad del trabajo se encargó de expulsar del campo a todo el excedente de fuerza de trabajo, que pasó a engrosar el proletariado industrial de las zonas urbanas e industrializadas. Lejos de conseguirse el objetivo de *reducir al mínimo los sacrificios impuestos por el proceso,* fue una experiencia traumática que no contó con el más mínimo apoyo para mitigar sus efectos.

El segundo y tercer plan de desarrollo recogían objetivos similares, insistiendo más en la necesidad de adaptar las producciones agrarias a las nuevas demandas de una sociedad que empezaba a cambiar sus necesidades y hábitos alimenticios y en la mejora de la capacitación técnica de los agricultores. En definitiva, durante el franquismo la política agraria se preocupó fundamentalmente de estimular a los agricultores a incrementar la productividad mecanizando y tecnificando sus explotaciones y cambiar sus orientaciones productivas mediante los incentivos de la política de precios.

La legislación sobre reforma de estructuras desarrollada durante el franquismo continúa vigente. Durante la transición democrática algunos partidos insistieron en la necesidad de redactar una nueva Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, con objeto de adecuarla a las necesidades de modernización, atención a los problemas sociales y adaptación al nuevo marco constitucional, que la agricultura re-

quería. Todos los partidos estuvieron de acuerdo en ello y el compromiso de hacerlo figuró en los Pactos de la Moncloa de 1977. Sin embargo, el partido en el gobierno, la UCD, no cumplió el compromiso. En su lugar aprobó la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables (LFMM) en 1979. Con ella se pretendió hacer más eficaz la legislación ya citada sobre este tema. En primer lugar se precisaron más los supuestos a los que la Ley sería aplicable. En segundo lugar se agilizaron los trámites, se redujeron los plazos para llegar a la expropiación y se introdujo la figura de expropiación de uso, que permitía pagar un canon a los expropiados en lugar del valor de la finca, disminuyendo así los costes de aplicación de la Ley.

La aplicación de esta Ley tampoco fue muy intensa. Aunque se visitaron gran número de fincas para indagar si cumplían con los niveles de producción y empleo previstos en la Ley, el número de expedientes iniciados sólo alcanzó el 33 por 100 del número de visitas, unas 536 fincas. De estos, el 80 por 100 fue sobreseído y tan sólo a 36 fincas se les incoó el expediente del plan de mejora. Ninguna llegó a ser expropiada ni, consecuentemente, adjudicada a trabajadores agrícolas. Este segundo fracaso en los planes de reforma de estructuras agrarias orientados a hacer cumplir la función social de la propiedad de la tierra y redistribuir, aunque tímidamente, la propiedad constituiría el trasfondo político y jurídico sobre el que volvería a surgir en los ochenta la reivindicación de la Reforma Agraria en Andalucía.

# La Reforma Agraria andaluza de 1984

LA restauración democrática en España reavivó el interés por viejas reivindicaciones sociales que se habían mantenido forzosamente en silencio durante los cuarenta años de dictadura. Salvando las importantes diferencias de contexto social, político y económico de ambos cambios, al comienzo de la transición democrática ocurrió algo similar a lo ocurrido al proclamarse la República. Renació la esperanza de que muchas desigualdades, injusticias históricas y problemas sociales iban a encontrar el marco adecuado de expresión y solución. Parecía haber llegado el momento de aprobar las asignaturas pendientes.

Los problemas sociales del sur de España, la situación de los jornaleros, en suma la Reforma agraria, no podía ser una excepción en esta etapa de efervescencia. Esto se notó, a partir de 1976, en la publicación de investigaciones históricas sobre la conflictividad campesina, los sindicatos, el latifundio, la II República y otros temas de historia social y económica, que adquirieron en aquel momento un protagonismo relevante entre las preocupaciones de historiadores, politólogos y sociólogos. En 1980 el Ayuntamiento de su ciudad natal, Bujalance, organizó un homenaje a Juan Díaz del Moral bajo el lema de *inspirador de la Reforma Agraria,* en el que se dieron cita, además de la mayoría del vecindario del pueblo, estudiosos del tema de España y otros países, que debatieron en conferencias y mesas redondas las agitaciones campesinas de las que el homenajeado dejara testimonio y análisis tan valioso. Homenaje al que, por cierto, asistió el entonces presidente de la Junta de Andalucía, Rafael Escuredo, que años más tarde impulsaría la Ley de Reforma Agraria de la Comunidad Andaluza.

También se notó en la publicación de los primeros trabajos en los que se abordaban no ya aspectos históricos, sino la posibilidad y las características de una Reforma Agraria en Andalucía en la actualidad. Los partidos políticos de izquierda se plantearon igualmente en sus comisiones agrarias y en sus propuestas de programas la Reforma Agraria.

Tal vez fueron los sindicatos, con poca implantación todavía en aquellos momentos entre los trabajadores agrícolas, los que menos protagonismo público tuvieron en el comienzo de este debate, aunque entre los trabajadores el tema volvía a ser motivo de rememoración y discusión.

Este debate se caracterizó, sin embargo, por el tono cauteloso y la falta de precisión sobre qué tipo de reforma sería la más conveniente en ese momento. A ello contribuían varias causas. Lo delicado de la situación política aconsejaba prudencia a la hora de abrir nuevos frentes de actuación que, superpuestos a los demás problemas de la transición, la hicieran más difícil. Sin duda, la propuesta de una Reforma Agraria tradicional orientada a producir una redistribución importante de la propiedad de la tierra, hubiera encontrado resistencias serias en muchos sectores sociales y políticos. Con independencia de las razones que pudieran esgrimirse para proponer un proyecto de estas características, siempre podía caber la duda de qué efectos políticos tendría resucitar un fantasma del pasado sobre el que, además, gravitaba el recuerdo de una experiencia trágica.

Ningún partido, excepto el comunista, se definió por esta opción y aun éste lo hizo con matices e innovaciones importantes para adaptarlo a las condiciones presentes.

La situación de la agricultura y de la sociedad rural era muy diferente de la que se encontró la República. En términos generales y quitando las excepciones que pudieran encontrarse, la agricultura



andaluza se había modernizado y con el conjunto de la agricultura española satisfacía razonablemente las demandas que proyectaba sobre ella el conjunto de la sociedad. La emigración había aliviado la presión demográfica sobre la tierra. Los trabajadores sin tierra sabían que podían obtener, incluso en mejores condiciones, sus medios de subsistencia en otros sectores de la economía. El crecimiento general de la economía y el descenso por la emigración de la demanda de empleo en el campo había contribuido a la elevación de los salarios y a una mejora relativa de las condiciones de vida, incluida la extensión de la protección social a los jornaleros.

Por otra parte, existía una conciencia generalizada de que la agricultura se enfrentaba con problemas importantes relacionados con la mejora de la calidad de las producciones, la existencia de excedentes en algunos productos, la comercialización, el desarrollo de la agroindustria, la dependencia tecnológica y la apertura a los mercados de la CEE, entre otros. Por último, la agricultura no podía considerarse como principal motor del desarrollo ni de generación de riqueza y empleo, en una sociedad relativamente industrializada y desarrollada, definitivamente integrada en el modo de producción capitalista. Estas características de la estructura agraria y de sus relaciones con el resto del sistema económico, tanto nacional como internacional, arrojaban razonables dudas sobre la oportunidad social, económica y técnica de una Reforma Agraria de corte exclusivamente tradicional, al tiempo que sugería la necesidad de, en su caso, abordarla teniendo en cuenta también los problemas anteriores.

## *Un nuevo marco de referencia*

La agricultura y la sociedad rural tenían mucho menos peso social, económico y político del que tuvieron tres décadas atrás. Entre 1950 y 1980 la población activa agraria en España había pasado de 5,2 millones de personas a 1,8 millones. En términos relativos significó un descenso del 48,5 al 14,4 por 100. La población activa agraria en Andalucía es más alta que la media nacional. En 1986 la formaban alrededor de 430.000 personas, que representaban un 21 por 100 de la población activa total. La contribución de la agricultura al producto interior bruto nacional había bajado entre 1960 y 1986 del 22,7 al 6,2 por 100. En Andalucía es mayor, alrededor del 12 por 100, lo cual pone de manifiesto que la importancia relativa de la agricultura en la región es aún apreciable. Consecuentemente, la clase terrateniente había perdido en gran parte la influencia social y política que antaño tuvo, si bien no puede desdeñarse el que aún mantiene a nivel local en las zonas de latifundio.

Todo ello ha repercutido en que los problemas agrarios y de la sociedad rural hayan perdido importancia relativa en el contexto social y en comparación con otros problemas de no menor importancia como la crisis económica, el desempleo, la re-



*Izquierda, empleo de maquinaria agrícola anticuada con tracción animal, propio de una agricultura pobre, atrasada y minifundista. Derecha, agricultores en huelga*

conversión industrial o la consolidación del Estado democrático, entre otros.

Pese a todo lo anterior existían razones para que la reivindicación social de la Reforma Agraria se mantuviera con intensidad. En primer lugar, como parte de una reivindicación histórica aún presente en la conciencia colectiva, basada en la convicción de que gran parte de los problemas endémicos de la región tienen su origen en la concentración de la propiedad de la tierra y en su repercusión en la estructura social y económica de la misma. Es razonable pensar que la economía y la sociedad andaluzas hubieran sido bastantes diferentes, con menos problemas que los que ha soportado y soporta, de haber existido una distribución de la propiedad de la tierra más equilibrada y próxima al modelo de agricultura familiar que existe en otras regiones y países. No puede olvidarse que en España y otros países, las áreas donde ha predominado la gran propiedad, en cualquiera de sus modalidades de haciendas, plantaciones o latifundios, siempre han estado asociadas a problemas de subdesarrollo, pobreza, retraso cultural, escisión conflictiva de la comunidad y fuerte dependencia de la minoría propietaria.

En segundo lugar, porque la concentración de la propiedad de la tierra no ha sufrido variaciones significativas y la orientación productiva predominante continúa siendo hacia los cultivos extensivos e industriales altamente mecanizados que generan poco empleo, en vez de hacia cultivos intensivos (hortalizas y frutas). Según datos del Censo Agrario de 1982, las explotaciones andaluzas con más de 300 hectáreas de superficie agrícola útil representaban sólo el 1 por ciento del total de explotaciones. Sin embargo, ocupaban el 50 por 100 de toda la superficie agrícola de la región. Mil trescientas noventa y cinco explotaciones de Cádiz, Córdoba y Sevilla con más de 300 hectáreas de superficie labrada ocupaban el 35 por 100 de toda la superficie labrada en esas provincias. En cuanto a los cultivos, en Andalucía, según la misma fuente, los cultivos industriales y los cereales representaban el 90 por 100 de los cultivos en explotaciones de regadío con más de 50 hectáreas. Las hortalizas y frutas sólo el 5 por 100. En la Rioja estas cifras eran respectivamente el 30 y el 57 por 100. En la Ribera navarra el 35 y el 42 por 100.

En tercer lugar, porque el problema social de los jornaleros continúa teniendo importancia. En Andalucía existen todavía entre 250.000 y 300.000 jornaleros, la mayor parte de los cuales vive con la incertidumbre del desempleo, los problemas de la emigración temporera y el recurso al subsidio de desempleo agrario casi permanente, que tiene una dimensión a todas luces lacerante y, desde luego, impide que se desarrollen entre ellos los efectos beneficiosos de la integración estable y digna en el mercado de trabajo. Problema que se ha visto agravado a partir de la mitad de los setenta con el

retorno de los emigrantes que perdieron sus empleos por la crisis económica y por el cierre de las oportunidades para encontrar empleo fuera del sector agrario.

Es cierto que los trabajadores sin tierra han visto mejorar sus condiciones de vida en los últimos quince años gracias al subsidio de desempleo agrario que pueden recibir durante seis meses al año, la extensión y mejora de las pensiones, la cobertura igual que en otras ramas de la asistencia sanitaria y la mejora de las posibilidades de escolarización para los hijos y otras ayudas. Nada o muy poco de esto tenían al comienzo de los setenta. Pero hay que seguirse preguntando si el problema estructural de estos trabajadores se va a resolver indefinidamente a través de la protección social o, por el contrario, tendrá otras soluciones. En este sentido, la Reforma Agraria volvía a plantearse como una posibilidad de incrementar el empleo en la agricultura y resolver parte de los problemas endémicos antes citados.

Todo lo anterior, junto a las limitaciones impuestas por el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, constituye el telón de fondo sobre el que se abordó política y jurídicamente la Reforma Agraria en Andalucía. Los partidos de izquierda —Partido Comunista de Andalucía (PCA), Partido Socialista de Andalucía (PSA) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE)— estuvieron de acuerdo en incluir una referencia a la Reforma Agraria en el Estatuto de Autonomía, con la que finalmente estuvieron de acuerdo todos los grupos políticos excepto el PSA, que la consideró insuficiente. Así, el artículo 12.11 del Estatuto atribuye competencias al gobierno andaluz en materia de *reforma agraria, entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales.*

Se trata de una referencia genérica y ambigua dentro de la cual habría de concretarse la normativa específica, que recoge la preocupación por que la Reforma Agraria fuera algo más que un mero reparto de la tierra. Asunto éste al que ni siquiera hace una referencia directa. De cualquier forma, este artículo del Estatuto junto a otros del mismo y algunos mandatos de la Constitución de 1978 —relacionados con la promoción del pleno empleo, la reducción de las desigualdades entre los españoles y el reconocimiento de la función social de la propiedad de la tierra— permitían al ejecutivo andaluz legislar sobre la materia. Tanto el PCA como el PSOE incluyeron la Reforma Agraria en sus programas políticos para las elecciones regionales de 1982, las primeras tras la aprobación del Estatuto de Autonomía.

La limitación más importante para elaborar una Ley de Reforma Agraria la constituía la reserva constitucional exclusiva a favor del Estado de la competencia en materia de legislación civil. Según ello la comunidad andaluza no puede legislar sobre propiedad privada ni sobre expropiaciones. En consecuencia, la Ley de Reforma Agraria tendría que ceñirse básicamente al desarrollo y aplicación de la legislación estatal en esta materia, es decir, de las leyes de Reforma y Desarrollo Agrario y de Fincas Manifiestamente Mejorables. Esto impedía que se pudiera hacer una Reforma Agraria orientada hacia una redistribución importante de la propiedad de la tierra. Sin embargo, sí podría legislar en otros aspectos de la ordenación de la agricultura.

## Una ley de compromiso

Con todos estos antecedentes, la Ley que concibió el partido que ganó las elecciones, el PSOE, fue un compromiso entre todos los condicionantes y limitaciones anteriores. Los principios inspiradores de la ley son, según consta en el párrafo 7 de la exposición de motivos, *lograr el cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, impulsar el restablecimiento y desarrollo de explotaciones agrarias rentables social y económicamente, y contribuir a solucionar graves problemas sociales que aquejan al campo de Andalucía.* Esto se enmarca en un contexto más amplio, según se recoge en el párrafo 4 de dicha exposición de motivos: *Una Ley de Reforma Agraria que, como ésta, afecta a la estructura productiva, debe enmarcarse en un conjunto más amplio de medidas y de acciones en el ámbito de la comercialización agraria, industrialización agraria, financiación, formación profesional y desarrollo cooperativista.* La ley se aplicaría sucesivamente por comarcas, en las que podrían practicarse expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad, destinando las tierras así adquiridas a asentar trabajadores. La participación de las partes afectadas por la reforma, trabajadores y propietarios se canalizaba a través de las Juntas Provinciales de Reforma Agraria. Todo ello se desarrolla más adelante.

El Grupo Andalucista se opuso a la aprobación de la Ley, porque consideraba que el Estatuto de Autonomía no incluía competencias suficientes como para hacer una reforma agraria. Debe entenderse que se referían a una reforma de corte tradicional. Sin embargo, no está claro que este grupo estuviera comprometido con una reforma de este tipo, por lo que su posición no es fácil de entender. El grupo comunista presentó un proyecto de ley alternativo que denominaron Reforma Agraria Integral, y presentaba diferencias respecto al del partido en el gobierno. Sustituía el principio de la función social por el de utilidad pública, para facilitar las expropiaciones. Ampliaba la participación de los trabajadores y empresarios en la realización de la reforma a través de comisiones comarcales y locales de Reforma Agraria, para aumentar la legitimidad del proyecto. Proponía declarar la Reforma Agraria en toda la región al mismo tiempo.

Finalmente en las enmiendas parciales al proyecto socialista propuso que el Parlamento andaluz pidiera a las Cortes Generales tomaran aque-



*Olivar en la provincia de Jaén*

llas medidas para las cuales aquél no tenía competencias, para evitar así que la Ley estuviese limitada por la legislación preexistente ya citada y elaborada durante el franquismo. Pese a esto, aprobada la Ley por el Parlamento andaluz se establecieron negociaciones entre PCA y PSOE para la aplicación de la misma, que estuvieron a punto de producir acuerdos útiles, que en el último instante se frustraron. Los grupos centrista y popular se opusieron también al proyecto de ley, optando este último por utilizar ampliamente la vía jurídica a través de diversos recursos para obstaculizar su aplicación, una vez fue publicada y comenzó a aplicarse.

La Ley finalmente aprobada pretendía actuar sobre las explotaciones que estuvieran incultas o deficientemente cultivadas, estableciendo las sanciones que veremos a continuación, para obligar a sus propietarios a mejorar el cultivo, pudiendo llegar a ser expropiadas.

Dada la experiencia que se había tenido con la aplicación de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, podía preverse que las expropiaciones no serían cuantitativamente muy importantes, como posteriormente pudo comprobarse en la práctica. Además, también pretendía actuar en el desarrollo agrario de las comarcas mediante otras acciones de apoyo a la instalación de industrias agrarias, desarrollo de la comercialización, de las cooperativas y otras medidas como la puesta en riego o la concentración parcelaria similares a las previstas en la LRYDA.

La aplicación de la Ley se encarga al Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA), organismo autónomo de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. En la Ley se crean las Juntas Provinciales de Reforma Agraria, para colaborar con el IARA en las actuaciones de reforma agraria. En ellas están representadas las centrales sindicales y las organizaciones profesionales agrarias más representativas de las provincias (cuatro vocales cada una) y el IARA (cuatro vocales). Forman parte de ellas, además, el Delegado Provincial de Agricultura que las preside y el Director Provincial del IARA. Se les reconocen funciones bastante amplias, aunque limitadas a ser informados de las actuaciones del IARA, informar sobre los asuntos que más directamente afectan a trabajadores y empresarios y asesorar en asuntos técnico-agrarios.

La Ley prevé que la reforma se aplique por comarcas de orientación productiva homogénea. A tal efecto el Consejo de Gobierno debe aprobar por decreto la aplicación de la reforma a una comarca. En dicho decreto deberá figurar: a) el perímetro de la zona; b) las medidas cautelares necesarias para impedir el entorpecimiento de las actuaciones de la administración autónoma; c) las características de las explotaciones cuyos titulares han de aportar obligatoriamente información sobre los aprovechamientos de las mismas durante los últimos cinco años, con objeto de comprobar si cumplen con el principio de la *función social de la propiedad.* Para hacer operativa la aplicación de este principio, la Ley desarrolla procedimientos técnicos de cierta complejidad, que constituyen una aportación relativamente original de la misma, aunque están basados en los previstos en la LFMM. Las expropiaciones están basadas, pues, en la aplicación de ciertos indicadores técnicos que tratan de medir la producción y el empleo en las explotaciones, en lugar de estar basados simplemente en el tamaño de las fincas o en otros cuya apreciación pudiera ser más simple y menos controvertida.

Los criterios que se prevén son, como mínimo, el de la producción bruta, el del empleo y el de la intensidad de cultivo, referidos a la hectárea como unidad de superficie, para poder ser comparados. El primero mide el valor de los productos de la explotación, el segundo el número de jornales o puestos de trabajo que emplea, y el tercero la intensidad con que se utilizan los recursos naturales de la explotación, fundamentalmente el suelo y el



agua. Puede añadirse un cuarto criterio, indeterminado en la Ley y su reglamento, siempre que a juicio del IARA se considere necesario en virtud de las características de una determinada comarca. Con la información de las explotaciones antes citada, el IARA fija, previo informe de la Junta Provincial, el valor de estos índices que refleja el aprovechamiento medio real entre las explotaciones de la comarca y el valor del aprovechamiento óptimo, que es un valor teórico obtenido, según el reglamento de la Ley, *a partir de los valores de dichos índices para las explotaciones de la comarca que, a través de una adecuada combinación de factores productivos, logren el mejor aprovechamiento por hectárea, según las declaraciones presentadas por los afectados.*

El concepto de aprovechamiento no es más que una combinación ponderada de los índices. El peso de cada índice en la ponderación lo fija el IARA, con la limitación de que el de producción bruta sea, al menos, el 50 por ciento del total. Según el reglamento, el valor óptimo nunca podrá ser mayor del doble del valor medio. Esta limitación rebaja artificialmente el techo del valor óptimo que, en principio, no tiene porqué estar condicionado por los aprovechamientos medios reales de las explotaciones de la comarca.

Para cada explotación concreta, los índices se expresan finalmente no en valores absolutos, sino



*Marcha de jornaleros andaluces hacia Madrid, 1983.*

como el porcentaje que representan del índice máximo obtenido en el conjunto de las explotaciones. Combinados ponderadamente de la manera antes indicada se obtiene el valor del rendimiento de cada explotación. En este cálculo se introduce una corrección adicional que tiene en cuenta las distintas calidades de los recursos naturales, suelo y agua, de que dispone cada explotación. De esta manera pueden compararse homogéneamente unas con otras. Todos los valores anteriores de rendimientos e índices se publican en un segundo decreto, denominado de Actuación Comarcal de Reforma Agraria. En él se incluyen las sanciones derivadas del incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, medido de la forma expuesta antes.

Las explotaciones cuyo rendimiento sea inferior a la mitad del rendimiento medio de la comarca son objeto de expropiación de uso de forma inmediata. A aquellas cuyo rendimiento sea superior a la mitad del rendimiento medio pero inferior al valor del propio rendimiento medio se les obliga a realizar un plan de explotación y mejora en los términos previstos en el decreto de actuación en relación al Plan Comarcal de Mejora, al de Ordenación de Explotaciones o al de Transformación. En caso de que los afectados no cumplan u obstaculicen la realización del plan, se les podrá sancionar con la expropiación de uso.

La expropiación del uso en lugar de la del dominio, que se prevé en los dos casos anteriores, supone una innovación importante, ya que reduce los costes de la reforma al no tener la administración que indemnizar por el valor total del precio de las fincas, sino sólo pagar a los expropiados un canon anual por la privación del uso de sus propiedades. Tanto en el primero como en el segundo caso el procedimiento administrativo es más rápido y ágil que el previsto en las leyes LRYDA y LFMM.

Las explotaciones cuyo rendimiento sea superior al medio, pero inferior al 80 por 100 del rendimiento óptimo son sometidas al Impuesto de Tierras Infrautilizadas (ITI). La base imponible de este impuesto es una medida de la diferencia en términos absolutos entre el valor de la producción óptima y el valor de la producción de la explotación susceptible de ser gravada con el impuesto. El tipo de gravamen es progresivo, alcanzando un valor del 10,75 por 100 para el caso de la diferencia máxima entre ambos valores. El impuesto es aplicable a las explotaciones mayores de 50 hectáreas en regadío, de 300 en secano y de 750 en aprovechamiento de pastos y montes.

Las tierras adquiridas por la Administración Au-

tónoma por expropiación de uso y dominio, compraventa u otra modalidad, se destinarán primordialmente, según la Ley, al asentamiento de agricultores. Las modalidades de asignación de estas tierras contemplan la concesión administrativa por periodos de hasta 25 años, el arrendamiento o la cesión en propiedad. La Ley concede prioridad a la primera modalidad. El tipo de empresas agrarias que la Ley prevé que se constituyan puede ser asociativo o familiar, dando prioridad a las primeras sobre las segundas. Esto ha planteado algunos problemas en la concesión de tierras, ya que entre los beneficiarios potenciales está bastante extendida la preferencia por las explotaciones individuales de tipo familiar, según se ha podido comprobar en algunas encuestas realizadas.

## *Expectativas futuras*

Esta Ley ha tenido escasas posibilidades de aplicarse hasta ahora debido a las diferentes decisiones judiciales, motivadas por una variada gama de recursos interpuestos por los afectados o las organizaciones que representan sus intereses, que han paralizado o retrasado las actuaciones de la administración. Aunque se han declarado ya varias comarcas de reforma agraria, y en la de Antequera se llegó a publicar el Decreto de actuación que incluía las fincas sancionadas, todavía no se ha llevado a cabo el proceso completo en ninguna por las razones anteriores.

La Ley de Reforma Agraria fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por un grupo de 53 senadores del Grupo Parlamentario de Alianza Popular. En el recurso se argumentaba que la Ley era anticonstitucional porque quebrantaba el contenido esencial de los derechos de propiedad y libertad de empresa reconocidos en la Constitución; porque invadía competencias del Estado en materia de legislación civil al regular la función social de la propiedad y, por tanto, indirectamente el derecho de propiedad; porque la aplicación de esta regulación a Andalucía suponía un trato discriminatorio para los empresarios agrícolas andaluces en comparación con el que pueden tener en otras regiones con iguales competencias en materia agraria; porque invadía también competencias estatales al crear el Impuesto de Tierras Infrautilizadas.

Todos los argumentos fueron rechazados por el Tribunal Constitucional en la sentencia 37/1987 de 26 de marzo. En ella se hacen consideraciones bastante progresistas sobre el principio de la función social de la propiedad y sobre la capacidad de las comunidades autónomas para intervenir en la regulación de actividades económicas privadas para someterlas a los intereses generales, en el sentido en que lo hace esta Ley de la Comunidad Andaluza.

También se recurrió por la Federación de Agricultores y Ganaderos de Andalucía el Reglamento de la Ley, por faltar en él el dictamen del Consejo de Estado. El Tribunal Supremo declaró nulo el Reglamento por este defecto formal, ya que desarrollaba una Ley que a su vez desarrollaba legislación estatal. Indirectamente, la resolución de este recurso admitía la constitucionalidad de la Ley de Reforma Agraria.

*Manifestación de afiliados a la organización Jóvenes Agricultores por las calles de Madrid*

Sistemáticamente se han recurrido ante la Sala de lo Contencioso de Sevilla los decretos por los que se declara la reforma en las comarcas. Se han planteado siempre al amparo de la Ley 62/78 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales. Hacerlo al amparo de esta Ley implica generalmente la paralización de las actuaciones hasta tanto se dicte la sentencia. Los recursos se han basado en que la delimitación de la comarca se ha hecho sin participación de los posibles afectados y en que tal delimitación supone un trato discriminatorio para quienes tienen sus explotaciones dentro de ellas, en comparación con las que las tienen en comarcas no declaradas de Reforma Agraria. Todos ellos han ido siendo rechazados.

También se han recurrido los decretos de actuación, primero el de Antequera y luego otros, en lo que se refiere a las explotaciones declaradas manifiestamente mejorables, cuyo uso puede ser expropiado, y a las que se obliga a realizar un plan de mejora. La Sala de lo Contencioso estimó en el caso de Antequera el recurso por considerar que los expropiados no habían tenido el trámite de audiencia necesario para garantizar la defensa de sus intereses.

En realidad en estas clasificaciones participan los interesados a través de la comisión prevista en el art.° 17.4 del Reglamento. Por tanto, no pueden aludir indefensión como de hecho han confirmado las sentencias. Finalmente, los interesados han recurrido resoluciones en las que se fijaban las listas de quienes habrían de presentar las declaraciones sobre los rendimientos de sus explotaciones, que han sido aceptados en algunos casos. Toda esta maraña de recursos, paralización de actuaciones, sentencias, modificación de resoluciones y tantos otros inconvenientes ha hecho que la aplicación de la Ley sea lenta y haya tenido escasos resultados hasta ahora, pese a que hayan sido pocas las decisiones importantes anuladas.

Aunque la Ley es tímida en lo que se refiere a las expropiaciones e incluso a la imposición de planes de mejora, se ha podido comprobar que en las comarcas en las que se ha empezado a aplicar ha tenido efectos indirectos importantes. Han aumentado las inversiones en la agricultura, ha crecido el empleo y se han activado los planes de mejora y transformación iniciados voluntariamente. En todo caso, para que produzca algunos efectos directos, como se pretendía, hace falta una voluntad política decidida que quiera hacerlo. Si no será una frustración más en la frustrada historia de la Reforma Agraria en Andalucía.




# Bibliografía

Bernal, A. M., *Las luchas agrarias andaluzas,* Barcelona, Ariel, 1974. Ibid., *Economía e historia de los latifundios,* Madrid, Instituto de España/Espasa, 1988. Bernaldo de Quiros, C., *El espartaquismo agrario andaluz,* Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1973. Brenan, G., *El laberinto español,* París, Ruedo Ibérico, 1972. Calero, A. M., *Movimientos sociales en Andalucía,* Madrid, S. XXI, 1976. Carrión, P., *Los latifundios en España,* Madrid, Ariel, 1972 (1.ª edición en 1932). Díaz del Moral, J., *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas,* Madrid, Revista de Derecho Privado, 1929. Díaz del Moral, J., *Las reformas agrarias europeas,* Madrid, Revista de Derecho Privado, 1967. García Delgado, J. L., (Ed), *La cuestión agraria en la España contemporánea,* Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1976. Gutelman, M., *Estructura y Reforma Agraria,* Barcelona, Fontamara, 1978. Instituto de Reformas Sociales, *Informe sobre el problema agrario en la provincia de Córdoba,* Madrid, 1919. Jackson, G., *La República española y la guerra civil,* México, Grijalbo, 1967. López López, A., *El boicot de la derecha a las reformas de la Segunda República,* Madrid, Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios, 1984. Loring, J. y Romero, J. J. «De nuevo la Reforma Agraria», en *Razón y Fe,* n.° 1024, enero de 1984. Malefakis, E., *Reforma Agraria y revolución campesina en la España del siglo XX,* Barcelona, Ariel, 1976. Martínez Alier, J., *La estabilidad del latifundismo,* París, Ruedo Ibérico, 1968. Marvaud, A., *La cuestión social en España,* Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1976. Maurice, J., *La reforma agraria en la España del siglo XX,* Madrid, Siglo XXI, 1975. Naredo, J. M., *La evolución de la agricultura española,* Barcelona, Estela, 1971. Pérez Yruela, M., *La conflictividad campesina en la provincia de Córdoba (1931-36),* Madrid, Servicio de Publicaciones Agrarias, 1979. Ibid., *La sociedad rural,* en *España: política y sociedad* (S. Giner, ed.), Madrid, Espasa, 1990. Ibid. y Sevilla Guzmán, E., «La dimensión política de la reforma agraria: reflexiones en torno al caso de Andalucía», en *Axerquia,* n.° 1, Córdoba, 1980. Pérez Yruela, M., «La reforma agraria andaluza: limitaciones y perspectivas» en *Cuadernos y Debates,* n.° 10, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988. Pérez Royo, J., «Crónica jurídica de la reforma agraria andaluza», en *Cuadernos y Debates,* n.° 10, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988. Sumpsi Viñas, J. M., «La reforma agraria y las contradicciones de la izquierda», en *Argumentos,* n.° 23, Madrid, 1979. Sumpsi Viñas, J. M., «La reforma agraria en Andalucía», en *Cuadernos y Debates,* n.° 10, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988. Tamames, R., *La República y la era de Franco,* Madrid, Alianza, 1973. Tuñón de Lara, M., *El movimiento obrero en la historia de España,* Madrid, Taurus, 1972.

# Conoce el Patrimonio Histórico Andaluz

**Monasterio de Santa María de la Rábida, Palos de la Frontera, Huelva (foto Domínguez Toro).**



*Consejería de Cultura*

*Dirección General de Bienes Culturales*

*JUNTA DE ANDALUCIA*



*Pastores navarros en una postal de comienzos de siglo*

# La reforma agraria en España

## Textos

CUADERNOS historia 16

*Visión de un literato*

A medida que se avanza por el valle del Guadalquivir abajo, desde Córdoba hasta Sevilla y Cádiz, el número de latifundios aumenta. En la provincia de Córdoba constituyen el 41 por 100 de la extensión total; el 50 por 100 en la de Sevilla y el 58 por 100 en la de Cádiz. En tres de los partidos judiciales de esta última provincia, los latifundios ocupan, respectivamente, el 77, el 84 y el 96 por 100 del total. Y, lo que es aún más significativo, estos latifundios ocupan la tierra mejor. En Castilla la Vieja y la Nueva, así como en Levante el valor capitalizable de las grandes fincas no sobrepasa al 5 por 100 del valor total de la tierra, es decir, que ocupan las de peor calidad. En la Mancha, la proporción es del 21 al 26 por 100 y en Extremadura, del 25 al 30. Pero en Andalucía es más alta aún: el 49 por 100 en Sevilla y Córdoba, y superior todavía en Cádiz. En Sevilla se encuentra uno con que el 50 por 100 de la superficie de la provincia pertenece a los grandes cortijos y produce el 49 por 100 de la riqueza total; las fincas de mediana extensión producen el 33 por 100 y las pequeñas, no más del 18. Y como las fincas pequeñas y medianas se cultivan mejor, ello evidencia que los latifundios ocupan la mayor parte de la tierra buena.

Considerando de otro modo las cifras, encontramos que en la provincia de Sevilla 2.344 grandes propietarios (esto es, todos los que poseen más de 10 hectáreas) constituyen el 5 por 100 del total de propietarios y producen el 72 por 100 de la riqueza agrícola total. Tomando a Andalucía como un todo la renta media anual que un terrateniente obtiene de sus fincas es de 18.000 pesetas, mientras que la renta media anual de un pequeño propietario (o sea, el que posee menos de 10 hectáreas) es de 161 pesetas. Y como en esta región hay 4.101 grandes propietarios y aproximadamente 200.000 pequeños, es evidente que los datos transcritos muestran una enorme desigualdad en la riqueza (aun cuando se admita que el pequeño propietario consume anualmente productos de propia cosecha por valor de unas 700 pesetas). No obstante, no es el pequeño propietario el que crea el problema característico de Andalucía, sino el hombre absolutamente sin tierra —descendiente de la población esclava de la conquista, y de los blancos pobres que en otros tiempos trabajaron allí—, el proletariado agrícola de las grandes haciendas.

Los habitantes de Andalucía no viven diseminados en aldeas o granjas (se ven pocas aldeas en el valle del Guadalquivir, y las escasas granjas que se encuentran, son nuevas), sino que se concentran en ciudades o pueblos grandes cuya población oscila entre 8.000 y 25.000 habitantes. Entre uno y otro pueblo, que por lo general ocupan antiguos emplazamientos ibéricos, no hay más que campo y campo. Una villa inglesa o francesa que cuente 12.000 habitantes es una población activa; no así un pueblo de Andalucía del mismo tamaño. Tomemos como ejemplo a Osuna en la provincia de Sevilla, con 16.000 habitantes, o mejor aún Morón, con 19.000, o Carmona, con 22.000. La primera impresión ante cualquiera de estos pueblos es de decadencia o estancamiento. Unas pocas tiendas miserables, donde se vende nada más que lo estrictamente indispensable para la vida; una o dos pequeñas industrias —jabón, esteras de esparto, alfarerías, molinos de aceite— que emplean en total alrededor de 200 hombres; las casonas y palacios de los terratenientes ausentes, cayéndose a pedazos; luego unas pocas familias burguesas, guardas de los cortijos o labradores que los llevan en renta, y que residen aquí porque sus intereses les obligan a ello. De ochocientas a mil doscientas familias, en su mayoría pobres, que poseen un poco de terreno, o lo cultivan en arriendo, o tienen algún empleo fijo. Y luego, el proletariado sin tierra. Tres cuartas partes de la

población consiste en estos hombres con sus familias, que son contratados por día, por meses o por la temporada (siega, escarda, recogida de la aceituna, etc.) —rara vez por plazos más largos— por los operadores de los cortijos o los labradores arrendatarios. Estos jornaleros están en paro más de seis meses al año.

Cuanto más de cerca se examina la situación en esta zona de latifundios, más terrible y repugnante se la encuentra. Hasta la guerra de 1914-1918, los terratenientes explotaban en general los cortijos por su cuenta a través de sus encargados. Cultivaban la mejor tierra y dejaban el resto en baldío. Los labriegos hambrientos que intentaban arar aquí o allá eran apaleados por la guardia civil. Durante la gran guerra resultó rentable cultivar la totalidad del terreno, pero a partir de 1918 el área de baldíos empezó inevitablemente a aumentar de nuevo. En 1931, por ejemplo, había 13.000 hectáreas sin cultivo en Osuna y 20.000 en Utrera; en Jerez de los Caballeros cierto duque mantenía como coto de caza una posesión de 22.000 hectáreas. No cabe duda que mucha parte de esta tierra es apropiada únicamente para pastos. Ahora bien, cerca de Sevilla hay aún 30.000 hectáreas de la tierra mejor, dedicadas a la cría de toros, y en la provincia de Cádiz, en que hay suficiente humedad, la cantidad de tierra cultivable dedicada a la cría de caballos y otro ganado es enorme (...) *(BRENNAN, G., «El laberinto español», París, 1972).*

*El reformismo republicano*

SERAN susceptibles de expropiación las tierras incluidas en los siguientes apartados:

1.° Las ofrecidas voluntariamente por sus dueños, siempre que su adquisición se considere de interés por el Instituto de Reforma Agraria.

2.° Las que se transmitan contractualmente a título oneroso sobre las cuales y a este solo efecto podrá ejercitar el Estado el derecho de retracto en las mismas condiciones que determine la legislación civil vigente.

3.° Las adjudicadas al Estado, región, Provincia o Municipio por razón de débito, herencia o legado y cualesquiera otras que posean con carácter de propiedad privada.

4.° Las fincas rústicas de Corporaciones, Fundaciones y establecimientos públicos que las exploten en régimen de arrendamiento, aparcería o en cualquiera otra forma que no sea la explotación directa, exceptuándose las tierras correspondientes a aquellas Fundaciones en que el título exija la conservación de las mismas, como requisito de subsistencia, si bien en este caso podrán ser sometidas a régimen de arrendamientos colectivos.

5.° Las que por las circunstancias de su adquisición, por no ser explotadas directamente por los adquirentes y por las condiciones personales de los mismos, deba presumirse que fueron compradas con fines de especulación o con el único objeto de percibir su renta.

6.° Las que constituyeron señoríos jurisdiccionales y que se hayan transmitido hasta llegar a sus actuales dueños por herencia, legado o donación. También lo serán aquellas tierras de señorío que se hayan transmitido por el vendedor con la fórmula de a riesgo y ventura, o en las que se haya consignado por el cedente que no vendría obligado a la evicción o saneamiento conforme a derecho porque enajenaba su propiedad en las mismas condiciones en que la venía poseyendo.

7.° Las incultas o manifiestamente mal cultivadas, en toda aquella porción que, por su fertilidad y favorable situación, permita un cul-

tivo permanente, con rendimiento económico superior al actual, cuando se acrediten tales circunstancias por dictamen técnico reglamentario, previo informe de las Asociaciones agrícolas y de los Ayuntamientos del término donde radiquen las fincas.

8.º Las que debiendo haber sido regadas por existir un embalse y establecer la ley la obligación del riego no lo hayan sido aún, cuando todas estas circunstancias se acrediten previo informe técnico.

9.º Las que hubieran de ser regadas en adelante con agua proveniente de obras hidráulicas, costeadas en todo o en parte por el Estado, acreditándose este extremo por dictamen técnico reglamentario, salvo aquellas que, cultivadas directamente por sus propietarios, no excedan de la extensión superficial que para las tierras de regadío se fija en el apartado 13 de esta Base.

10. Las situadas a distancia menor de 2 kilómetros del casco de los pueblos de menos de 25.000 habitantes de derecho, cuando su propietario posea en el término municipal fincas cuya renta catastral exceda de la cantidad de 1.000 pesetas, siempre que no estén cultivadas directamente por sus dueños.

11. Las pertenecientes a un solo propietario que no estando comprendidas en los demás apartados de esta Base tengan asignado un líquido imponible superior al 20 por 100 del cupo total de la riqueza rústica del término municipal en que estén enclavadas, siempre que su extensión superficial exceda de la sexta parte del mismo, y expropiándose solamente la porción que sobrepase del mencionado líquido imponible.

12. Las explotadas sistemáticamente en régimen de arrendamiento a renta fija, en dinero o en especie, durante doce o más años, excepción hecha de las arrendadas en nombre de menores o incapacitados, los bienes que constituyan la dote inestimada de las mujeres casadas, los poseídos en usufructo, los sujetos a sustitución fideicomisaria o a condición resolutoria y los reservables.

También se exceptuarán, en su caso, cuando al adquirir la finca el actual propietario no haya podido explotarla directamente por tener que respetar un contrato de arrendamiento otorgado con anterioridad, siempre que por carecer de otras o por cultivar directamente la mayoría de las que le pertenezcan, deba presumirse racionalmente que la adquisición tuvo por fin destinarla a la explotación directa. La existencia del contrato de arrendamiento deberá probarse por su inscripción en los Registros de la Propiedad o de Arrendamientos, o constar en escritura pública o documento privado que reúna los requisitos exigidos en el art. 1.227 del Código civil.

13. Las propiedades pertenecientes a toda persona natural o jurídica en la parte de su extensión que en cada término municipal exceda de las cifras que señalen las Juntas provinciales para cada uno de aquéllos, según las necesidades de la localidad, propiedades que han de estar comprendidas dentro de los límites que a continuación se expresan (...) *(Base 5.ª Ley de Reforma Agraria. 14 septiembre, 1932.)*

***Los campesinos, en huelga***

1.º Convocaréis urgentemente a junta general para declarar la huelga de campesinos en ese pueblo a partir del 5 de junio de 1934, según lo dispuesto por nuestro Comité Nacional. Cada Sociedad que participe en el movimiento debe ratificar este acuerdo para evitar que declaren ilegal la huelga en ese pueblo.

2.° Si por el estado de alarma, clausura de la Casa del Pueblo y otra razón cualquiera fuese imposible convocar a junta general, haréis firmar o estampar la huella del dedo a todos los afiliados bajo esta declaración:

«En vista de la intolerable situación económica en que nos encontramos, hemos decidido declarar la huelga general de campesinos en... a partir del 5 de junio de 1934, encargando de los trámites legales a la Sociedad... y de la discusión de nuestras demandas a la Federación Española de Trabajadores de la Tierra.

Nuestras demandas son las siguientes:

1.ª Cumplimiento de las bases de trabajo y la legislación social. Queremos que antes del 31 de mayo todas las bases rurales recurridas en el Ministerio queden despachadas. Salario mínimo agrícola en todos los lugares que carezcan de bases. Cada localidad tendrá una comisión mixta inspectora. Las infracciones se castigarán fulminantemente con crecidas multas para las Cajas de paro y se impondrán arrestos gubernativos a los reincidentes.

2.ª Obligatoriedad del servicio de colocación. Turno riguroso. Nadie debe ser boicoteado por sus opiniones. El trabajo se repartirá equitativamente entre todos los que figuren en el censo profesional agrícola de cada registro de colocación.

3.ª Reglamentación del empleo de máquinas y forasteros, llegando a la prohibición absoluta allí donde haya escasez de trabajo o exceso de brazos. Estos se distribuirán siempre por medio de los servicios provinciales de colocación y a tarifas de base. Se prohibirán las máquinas en tanto no haya una seguridad de dar un mínimo de cuarenta jornales a cada segador del censo provincial.

4.ª Medidas efectivas e inmediatas contra el paro.

5.ª Efectividad de la Ley de Arrendamientos colectivos por medio de los Jurados Mixtos de la Propiedad rústica.

6.ª Se facultará al Instituto de Reforma Agraria para incautarse temporalmente, y cederlas en arrendamiento colectivo a los campesinos, de las tierras del Inventario que no necesite inmediatamente para asentamientos.

7.ª Reconocimiento del derecho a barbechar a todos los beneficiados por la intensificación de cultivos.

8.ª Que se efectúen antes de otoño todos los asentamientos de cultivos.

9.ª El Crédito Agrícola habilitará un fondo especial para créditos anuales a las colectividades arrendatarias campesinas.

10.ª Rescate de bienes comunales.

3.° Entre los días 20 y 25 de mayo se presentarán a las autoridades las notas que se acompañan convenientemente firmadas y selladas. Advertimos, para conocimiento de todos, que la Ley de Orden público dice que en estado de alarma toda huelga considerada de interés público debe anunciarse con diez días de anticipación y con cinco las demás. (...).

4.° Sin pérdida de momento se constituirán en el seno de cada sección numerosos grupos de propagandistas, para explicar a cada campesino de vuestro pueblo los acuerdos adoptados para lograr la adhesión del mayor número de elementos posibles.

5.° Comunicaréis todas vuestras resoluciones al Secretariado provincial. Donde no exista Secretariado, enviad directamente las resoluciones a esta Federación.

6.° Salvo órdenes que nuestra Federación transmitirá por los periódicos en forma de comunicados oficiales o por conducto de organismos debidamente autorizados, no deben atenderse órdenes ni sugestiones de nadie, a fin de que la huelga se desarrolle dentro de

la serenidad, disciplina y firmeza que caracterizan a las organizaciones sindicales de la U. G. T.

El resultado unánime del referéndum garantiza el extraordinario ambiente que ha encontrado este movimiento, pero cada cual debe esforzarse para que participen en él el mayor número de campesinos posible.

Debe evitarse cuidadosamente el menor choque con la fuerza armada y, pase lo que pase, una vez iniciado el movimiento, no se reunirán jamás los campesinos en grupos numerosos, a los que es fácil hacer víctimas de cualquier agresión provocadora.

No olvidarse que las huelgas las ganan, más que la fuerza bruta, la decisión, la inteligencia y la disciplina, como lo demuestra el reciente ejemplo de Valencia y de Zaragoza.—El secretario general, Ricardo Zabalza *(El Sur, 22 de mayo de 1931).*

### *1935: La reforma modificada*

QUEDA derogada la base séptima de la Ley de Reforma Agraria, y anulado el inventario formado por el Instituto en cumplimiento de la misma, y asimismo las declaraciones de fincas hechas por los titulares en virtud de la Orden de 20 de diciembre de 1932, debiendo cancelarse de oficio los asientos y anotaciones en los libros del Registro de la Propiedad.

Quedarán firmes todas las situaciones jurídicas voluntariamente creadas, sobre las cuales no hubiere recaído acuerdo definitivo y firme de aplicación del principio de retroactividad con anterioridad al día 25 de marzo de 1934, en que concluyó el término de dos meses previsto en el último párrafo de la base primera de la Ley de 15 de septiembre de 1932 (2).

En todo el territorio de la República podrá el Instituto de Reforma Agraria declarar de utilidad social y expropiar cualquier finca cuya adquisición se considere necesaria para la realización de alguna de las finalidades previstas en la mencionada Ley o en la presente y con las excepciones y restricciones expresadas en esta última.

También quedan excluidas de la expropiación las fincas que, con aprobación del Instituto, se hayan cedido o se cedan, mediante escritura pública, por sus propietarios, bien en censo, bien en dominio, a los cultivadores directos, cuando cada parcela cedida no exceda de 125 hectáreas en secano y tres en regadío. Asimismo quedan exceptuadas las de secano que transformen en regadío sus propietarios.

En ningún caso, en orden a la aplicación de la Ley Agraria, habrá diferencia a los efectos de sumar la extensión superficial o de dar trato distinto en las expropiaciones o indemnizaciones por motivo de clase o de condición social de las personas.

Quedarán subsistentes las ocupaciones temporales practicadas de hecho con anterioridad a la publicación de esta Ley, aunque se hallen realizadas en virtud de los apartados de la base quinta que quedan suprimidos.

Art. 2.° Queda derogada la base octava de la Ley de Reforma Agraria en cuanto autoriza la expropiación sin indemnización de fincas rústicas, con anulación de los acuerdos de expropiación anteriores a la presente Ley, y en los demás extremos que se opongan a lo dispuesto en ésta.

Las expropiaciones realizadas de hecho hasta la fecha quedan convertidas en ocupaciones temporales, que se regirán por los preceptos de la base novena de la referida Ley, satisfaciéndose a los

propietarios la renta correspondiente desde el día de la incautación de las fincas, y caducando la ocupación a los nueve años, si antes no se hubiere efectuado la expropiación.

Si la expropiación se efectuase, del precio que haya de satisfacerse al propietario de deducirá el importe de las mejoras útiles, no amortizadas, que le hubieran sido indemnizadas conforme a lo dispuesto en la base octava de la Ley de 15 de septiembre de 1932 (2); caso de no efectuarse la expropiación, el propietario devolverá lo que por el mismo concepto de mejoras útiles hubiera percibido. Si el propietario enajenare la finca a persona distinta del Instituto y tuviera recibida de éste indemnización por dichas mejoras útiles, no amortizadas, se entenderá, por precepto de esta Ley, que la finca enajenada responderá, cualquiera que sea su dueño, de la cantidad importe de dicha indemnización de mejoras, excepción hecha del caso en que en el acto del otorgamiento de la escritura de enajenación se acredite, con certificación del Instituto, haber quedado liquidado con el mismo la cantidad importe de dichas mejoras.

La expropiación de las fincas, cualquiera que sea su titular, se efectuará previo pago al contado de su valor, que se señalará en tasación pericial contradictoria, por técnicos agrícolas. A este fin, los propietarios designarán, dentro de los quince días siguientes al en que les sea notificado el acuerdo de expropiación en su domicilio, el perito que por su parte ha de efectuar la tasación; entendiéndose, si no lo designa, que se conforma con la valoración que realicen los técnicos del Instituto de Reforma Agraria.

Cuando la finca estuviese hipotecada, el acuerdo de expropiación se notificará, en la misma forma y plazo que al titular de la finca, al acreedor hipotecario, quien tendrá derecho a nombrar un perito que intervenga en la tasación cuando el valor que se aprecie por los ya designados no cubra la responsabilidad hipotecaria a que esté afecto el predio.

Cuando las tasaciones de los peritos particulares y del Instituto estuvieren acordes, o cuando la de aquél no exceda en más del 10 por 100 de la de éste, el Instituto fijará ejecutivamente y sin ulterior recursos el valor que ha de servir de base para la expropiación, aceptando en el primer supuesto la peritación conforme, y pudiendo, en el segundo, adoptar cualquiera de las dos o un valor intermedio, atendiendo las circunstancias del caso.

Cuando la tasación del perito del propietario se diferencie con exceso en más del 10 por 100 de la cifra señalada por el perito del Instituto, cualquiera de ambas partes tendrá derecho a solicitar del Juzgado de primera instancia del partido en que radique la finca, la práctica de una comparecencia ante dicho Juzgado para la designación de nuevos peritos, en la forma que establece la Ley de Enjuiciamiento civil.

Si los tres peritos así nombrados estuvieren de acuerdo, su valoración será obligatoria para ambas partes y, en otro caso, la fijará el Juez, con vista de todos los dictámenes periciales practicados.

Cuando el Instituto estime lesiva la valoración fijada por cualquiera de los anteriores procedimientos, podrá dejar en suspenso la ejecución del acuerdo de expropiación e interponer, en término de treinta días, recurso de revisión ante la Sala de Derecho Social del Tribunal Supremo.

Cuando el propietario estime injusta la valoración fijada en cualquiera de las formas anteriores, podrá también interponer el mencionado recurso en el mismo plazo y en un solo efecto (...). *(De la Ley de 1 de agosto de 1935, que modifica la de 14 de septiembre de 1932.)*

*Reforma y desarrollo*

1. El suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional.

2. El cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de su titular, obliga:

*a)* A que sea explotada la tierra con criterios técnico económicos apropiados según su destino agrario más idóneo, o utilizada para otros fines, sin perjuicio de la debida rentabilidad para el particular, atendiendo en todo caso el interés nacional.

*b)* A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotacion de los recursos naturales disponibles de acuerdo con el nivel técnico existente y siempre que las inversiones necesarias sean rentables desde un punto de vista económico y social.

*c)* A que en la Empresa agraria se preste el trabajo en condiciones adecuadas y dignas y a que se efectúen, bien directamente o en colaboración con la Administración, las inversiones necesarias de carácter social que sean proporcionadas a la dimensión e importancia de la Empresa, teniendo en cuenta la rentabilidad de ésta para la promoción de sus trabajadores *(Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973).*

*Andalucía, hoy*

Artículo 1.°

Con la presente Ley, la Comunidad Autónoma de Andalucía ejerce su poder normativo para la consecución del objetivo básico de la reforma agraria, en los términos del artículo 12, apartado 3, número 11 del Estatuto de Autonomía.

El cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, el establecimiento y desarrollo de explotaciones agrarias rentables social y económicamente, y la contribución a la solución de graves problemas sociales, son principios inspiradores del régimen jurídico que establece la Ley.

Artículo 2.°

La Administración Autónoma podrá para determinar a los efectos de esta Ley el cumplimiento de la función social de la propiedad rústica, cualquiera que sea su naturaleza pública o privada:

1. Fijar criterios objetivos de obtención del menor aprovechamiento de la tierra y sus recursos.

2. Establecer las medidas a adoptar para la protección del suelo y la conservación de la naturaleza.

Artículo 3.°

El incumplimiento de las obligaciones inherentes a la función social de la propiedad de la tierra facultará a la Administración Autónoma para acordar la expropiación del dominio o del uso de la finca, imponer planes de mejora forzosa, y determinará la exacción del Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas regulado en esta Ley.

Artículo 4°

Si la explotación de una finca rústica no corresponde al propietario, las obligaciones que impone la presente Ley recaerán sobre él, cuando puedan ser cumplidas con el solo ejercicio de las facultades dominicales que según su título le correspondiesen. De no ser así, recaerán sobre el titular de la explotación *(Ley de Reforma Agraria de Andalucía, 1984).*